



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

Facultat de Dret  
Facultad de Derecho

**FACULTAD DE DERECHO**  
**MÁSTER EN ABOGACÍA**  
**TRABAJO FIN DE MÁSTER**  
**CURSO ACADÉMICO [2017-2019]**

TÍTULO:

**A VUELTAS CON LA REFORMA DEL SECA: LA RECIENTE  
PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA AGENCIA  
EUROPEA DE ASILO**

AUTORA:

**ESPERANZA CORRALIZA VICEDO**

TUTOR/A ACADÉMICO:

**DR. D. MILLÁN REQUENA CASANOVA**

Resumen: la fuerte crisis migratoria de estos últimos años ha dejado entrever las limitaciones que presenta el Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo de cara a un Sistema Común Europeo en materia de asilo que no es convergente en toda la Unión Europea. Estas diferencias normativas y procedimentales han motivado la creación de un nuevo Reglamento que permita armonizar el derecho de asilo y protección internacional en la Unión. El presente trabajo se dirige a analizar y realizar una primera valoración provisional de las modificaciones introducidas en la nueva propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea*, presentada en octubre de 2018, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, cuyo objetivo es alcanzar una armonía práctica en todos los Estados miembros sobre protección internacional, condiciones de acogida y procedimientos del derecho al asilo.

Palabras clave: EASO; Agencia de Asilo de la Unión Europea; protección internacional; derecho de asilo; crisis migratoria; derechos fundamentales.

Abstract: The severe migration crisis of recent years has revealed the limitations of the *Regulation (EU) No. 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010, establishing a European Asylum Support Office* in the face of a common European system that is not convergent throughout the European Union. These normative and procedural differences have led to the creation of a new Regulation that allows harmonising the right of asylum in the European Union. This thesis is aimed at analysing and making a first provisional assessment with the amendments that are intended to be introduced in the new *proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing the Regulation (EU) No. 439/2010*, aiming to achieve practical harmony in all Member States on international protection, reception conditions and procedures for the right to asylum.

Keywords: EASO; European Union Agency for Asylum; international protection; right of asylum; migration crisis;

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....  | 7  |
| 2. REGLAMENTO (UE) N ° 439/2010 .....   | 8  |
| 2.1. ORIGEN.....  | 8  |
| 2.2. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO<br>(SECA) TRAS LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS DE 2015 .....                           | 10 |
| 3. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO SOBRE LA AGENCIA<br>EUROPEA DE ASILO DE 2016: PRINCIPALES MODIFICACIONES.....                         | 12 |
| 3.1. ANTECEDENTES .....   | 12 |
| 3.2. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE 2016: OBJETIVOS.....   | 14 |
| A) MEJORAR LA COOPERACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE<br>INFORMACIÓN EN MATERIA DE ASILO .....  | 14 |
| B) GARANTIZAR UNA MAYOR CONVERGENCIA EN LA EVALUACIÓN<br>DE LOS DEMANDANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA<br>UNIÓN EUROPEA .....            | 15 |
| C) PROMOVER EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EUROPEAS<br>EN MATERIA DE ASILO.....  | 16 |
| D) SUPERVISAR Y EVALUAR LA APLICACIÓN DEL SECA.....   | 16 |
| E) PROPORCIONAR A LOS ESTADOS MIEMBROS MAYOR ASISTENCIA<br>TÉCNICA Y OPERATIVA.....   | 17 |
| F) REFORZAR EL FORO CONSULTIVO .....  | 18 |
| 3.3. LA NUEVA PROPUESTA DE REGLAMENTO SOBRE LA AGENCIA<br>EUROPEA DE ASILO DE 2018: ASPECTOS GENERALES.....                                     | 19 |
| 4. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 16: LA ASISTENCIA TÉCNICA Y<br>OPERATIVA DE LA AGENCIA EUROPEA DE ASILO .....  | 25 |
| 5. EL NUEVO ARTÍCULO 16bis: LA ASISTENCIA EN LA APLICACIÓN DEL<br>PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y DEL<br>PROCEDIMIENTO DUBLÍN ..... | 28 |
| 6. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 21: EQUIPOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE<br>LOS FLUJOS MIGRATORIOS.....  | 31 |
| 7. LA REFORMA ORGANIZATIVA DE LA AGENCIA: LA DESIGNACIÓN DEL<br>DIRECTOR EJECUTIVO ADJUNTO (ARTÍCULO 47) .....                                  | 34 |

|  |    |
|--|----|
| 8. EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES..... | 36 |
| 9. CONCLUSIONES.....                             | 44 |

## ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados

Agencia: La Agencia de Asilo de la Unión Europea

Carta: La Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado

CEOE: Confederación Española de Organizaciones empresariales

Comisión: Comisión Europea

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EM: Estado Miembro

EURODAC: Sistema de comparación de las impresiones dactilares

EUROPOL: Oficina Europea de Policía

FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión

FRONTEX: Agencia Europea de Fronteras y Costas

GEFC: Guardia Europea de Fronteras y Costas

Guardia: La guardia Europea de Fronteras y Costas

HRW: *Human Rights Watch*

OEAA/EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

OMI: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización no Gubernamental

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

SIS: Sistema de Información de Schengen

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

Unión: Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante, UE) se encuentra en una situación crítica en el ámbito de la protección del derecho al asilo. Los conflictos armados y las situaciones de crisis secular que vienen sufriendo países situados cerca del continente europeo han desencadenado un gran desplazamiento de nacionales de estos países hacia los países miembros de la UE. Tras el pico de llegadas a la UE registrado en 2015, la Comisión Europea asumió varias iniciativas para atajar la llamada “crisis de los refugiados”, figurando entre dichas iniciativas la decisión de reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante, SECA)<sup>1</sup>, ante la necesidad de garantizar la protección de las fronteras exteriores comunes de la UE con equipos de apoyo para satisfacer las necesidades de los Estados miembros ribereños que soportaban niveles altísimos de llegadas de migrantes (en especial, Grecia, Italia, España y Malta).

Por ello, uno de los objetivos de la Comisión en este ámbito de la política migratoria de la UE es la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo convergente en toda la UE (“una Europa del asilo”). A través de las diversas negociaciones llevadas a cabo en seno de las instituciones europeas en estos últimos dos años, se pretende alcanzar una regulación uniforme en toda la Unión en materia de asilo y protección internacional, para que los solicitantes de protección internacional y los beneficiarios de ella gocen de iguales derechos y obligaciones en toda Europa<sup>2</sup>; a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, pues la obtención de un procedimiento de protección internacional con el respeto de todas las garantías que prevé el Reglamento (UE) 439/2010 –ya obsoleto – dependen del Estado miembro responsable que debe examinar la solicitud de dicha protección, normalmente el primer país de entrada al territorio de la UE.

Con este objetivo, entre otras propuestas legislativas<sup>3</sup>, se originó en 2016 la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia*

---

<sup>1</sup> Sobre el SECA puede verse, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes trabajos: *Migración y Asilo: nuevos retos y oportunidades para Europa*, Becerril Atienza, B., Parejo Gámir, J.A., y Sánchez Alonso, B., (Eds.) Navarra, 2016, Ed. Cizur Menor; D. T. Kahala Carrillo, *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria*, Santiago de Compostela, 2017, Ed. Andavira; y Z. Sánchez Sánchez, *El Derecho de Asilo en la Unión Europea. En aras de un complejo equilibrio*, 2016, Ed. Ratio Legis.

<sup>2</sup> Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa 489/2017, de 19 de julio de 2017. Consultable en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/>. (Todos los accesos a las páginas Web citados a lo largo de este trabajo han sido consultados por última vez a fecha 20 de enero de 2019).

<sup>3</sup> Algunas de las cuales han visto la luz, como la creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas, en funcionamiento desde octubre de 2016.

*de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010*, de 4 de mayo, cuyo objetivo era reforzar la política de asilo de la Unión, dotando a la misma de un sistema sólido y eficaz de gestión sostenible de la migración, basado en los principios de responsabilidad y solidaridad compartida<sup>4</sup>. En esta propuesta de Reglamento, la Oficina Europea de Asilo, que pasará a llamarse “*Agencia Europea de Asilo de la Unión Europea*”, persigue armonizar las normas que rigen el SECA, haciendo hincapié en la convergencia de información que recibe cada Estado miembro, y unificando las posibles disparidades que puedan existir entre un Estado u otro, con el objetivo de garantizar un *régimen de asilo europeo común* con una aplicación normativa uniforme en todos los Estados miembros.

El presente trabajo analizará la nueva propuesta de Reglamento por el que se refuerza la Agencia de Asilo de la Unión Europea, que modifica cuatro artículos de la propuesta de 2016, fundamentalmente en lo que se refiere a la asistencia técnica y operativa de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (en adelante, EASO). Asimismo, se abordará la mayor afectación en los derechos fundamentales de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en esta nueva propuesta.

## **2. REGLAMENTO (UE) N ° 439/2010**

### **2.1. ORIGEN**

En el año 2008, la Comisión Europea anunció un “Plan de Política de Asilo” que fue adoptado el 17 junio de ese mismo año<sup>5</sup>. Este Plan tenía como objetivo el desarrollo del SECA, actualizando la normativa vigente hasta el momento, para dotar a las normas reguladoras del asilo de una mayor armonización y reforzar la cooperación entre los Estados miembros. Sin embargo, antes de llevar a cabo el Plan, la Comisión Europea consideró que era necesario reflexionar sobre el diseño que tendría el Sistema Europeo

---

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010*, COM(2016) 271 final, de 4 de mayo de 2016, pp. 2 y 3.

<sup>5</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, COM(2009) 360 final, de 21 de octubre de 2009.



Común de Asilo, por lo que presentó en junio de 2007<sup>6</sup> el llamado *Libro Verde*, que ha servido de base para preparar una nueva Política Común de Asilo.

Después de haber culminado el año 1992<sup>7</sup> con 672.000 solicitantes de protección internacional<sup>8</sup> en pleno auge de la “Guerra de los Balcanes”, los niveles de demanda de asilo eran considerablemente bajos en comparación con su pasado reciente. Desde 1997 hasta el año 2007, las solicitudes versaban entre los 200.000 y 400.000 anualmente en la Unión Europea en su conjunto, alcanzando en 2001 el mayor número de registro de solicitudes de protección internacional, que ascendía a una estimación de 424.000 demandantes<sup>9</sup>. Únicamente eran dos los Estados fronterizos quienes podían experimentar algún incremento de flujo migratorio que dependía, en todo caso, de su situación geográfica.

En ese momento, la regulación en materia de asilo a nivel europeo era tan escasa que los Estados miembros adoptaban decisiones completamente dispares procedentes de solicitantes de los mismos países de origen, por lo que el SECA se caracterizaba por una completa inseguridad jurídica en el respeto de un derecho fundamental al asilo<sup>10</sup>. Fue por ello por lo que, tras esos años en los que no había un gran flujo migratorio, la Comisión consideró la oportunidad para modernizar y unificar la regulación del derecho de asilo a nivel europeo.

Así pues, para alcanzar una mayor implantación del SECA, coordinando y reforzando la cooperación práctica entre los Estados miembros en materia de asilo, se adoptó en el año 2010 *el Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, con el objetivo de garantizar el acceso a la condición de refugiado a aquéllos que necesitasen protección y conseguir un procedimiento único común en todo territorio de la Unión Europea, creando estatutos uniformes para los beneficiarios de protección

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, “Libro verde, hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”, COM(2007) 551 final, de 25 de septiembre de 2007.

<sup>7</sup> Hay que tener en cuenta que la UE en 1992 únicamente estaba compuesta por 12 Estados miembro (UE-12), por lo que cuando hablamos de la crisis migratoria de 1992, se debe tener en cuenta lo que supuso para la UE recibir más de 600.000 solicitudes de protección internacional, comparándolo con 1,2 millones de solicitudes en el año 2015, cuando la UE contaba ya con 28 Estados miembros.

<sup>8</sup> *Chiffres clés sur l'Europe*, Édition 2016, p. 29, consultable en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7957188/KS-EI-16-001-FR-N.pdf/da7166c9-5967-4b0d-9228-4d34ee8fd4ec>

<sup>9</sup> Esta información puede consultarse en el siguiente enlace: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

<sup>10</sup> Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

internacional, y para garantizar la cooperación práctica entre los Estado miembro y con otras políticas del SECA.

## **2.2. LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA) TRAS LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS DE 2015**

El número de demandantes de protección internacional pasó de unos 200.000 en el año 2009 a más de 1,2 millones en 2015 (UE-28), un equivalente a un 0,2% de la población total de la UE. En el pasado año 2017, el número de demandantes de asilo en la UE disminuyó considerablemente pero aun así se sitúa en 651.000<sup>11</sup>.

Para una mejor visualización y comprensión de la situación que se vivió en la UE en el año 2015, las siguientes tablas estadísticas elaboradas por EUROSTAT en su artículo “*Cifras claves de Europa*” de 2016, muestra el crecimiento desmesurado de solicitudes de protección internacional del año 2015 en comparación al año 2014. Además, hay que tener en cuenta que hablamos únicamente de solicitudes de asilo, sin incluir en esta cifra a los nacionales de terceros países que entraron en territorio de Unión y que no solicitaron protección internacional que, evidentemente, sería mucho mayor. Las demandas de asilo en 2015 doblaron en número de solicitudes de 2014, pasando de unas 563.000 a 1,2 millones. Este aumento se debió en buena medida al número de demandantes originarios de países como Siria, Afganistán e Irak, en primer lugar, y en menor medida procedentes de Kosovo, Albania y Pakistán. El Estado miembro que mayor volumen de solicitudes examinó ha sido Alemania, que pasó de 173.000 solicitudes en 2014 a 442.500 en 2015. Le siguen Hungría, Suecia y Austria<sup>12</sup>

---

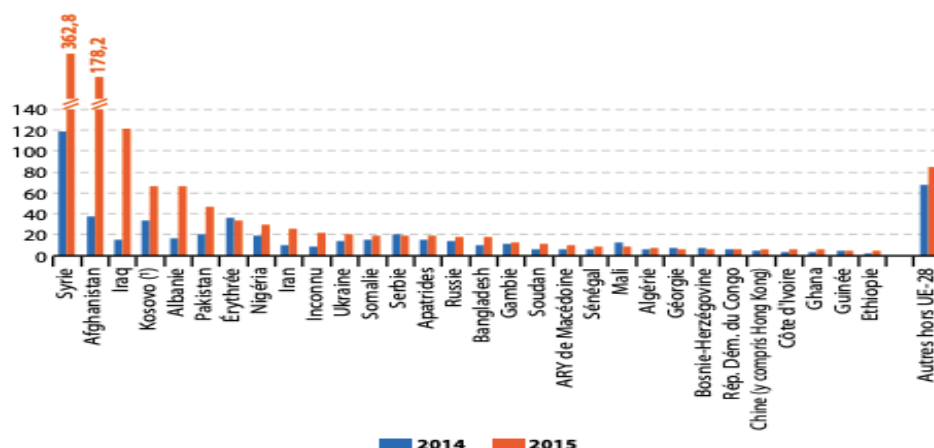
<sup>11</sup> Estas estadísticas han sido reveladas por las publicaciones de estadística de EUROSTAT, *Chiffres clés sur l'Europe, Édition 2018*, en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9376693/KS-EI-18-101-FR-N.pdf/29b27e18-c1b3-45b2-bc40-ae96ea6b80d1>

<sup>12</sup> Según la publicación anual de *Chiffres Clés sur l'Europe, Edition 2016*, se estima que en 2014 1,9 millones de ciudadanos de terceros países han inmigrado en la UE-28, siendo 889.100 personas quienes adquirieron la nacionalidad de algún Estado miembro (una disminución del 9% si lo comparamos con las cifras registradas en 2013).

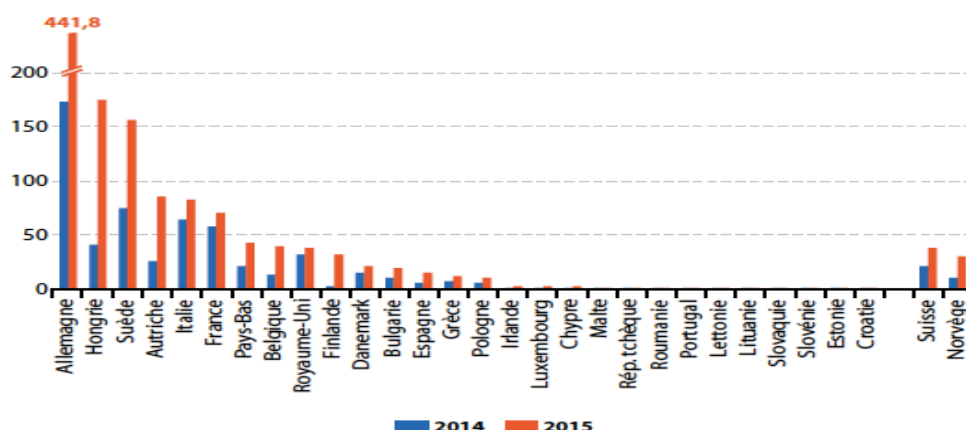
En 2014, la UE atendió a 563.000 solicitudes de primo-demandantes mientras que en 2015 el número de primo-demandantes dobló esta cantidad, habiéndose registrado una estimación de 1,2 millones de solicitudes. De ese millón doscientos mil, 363.000 solicitudes fueron presentadas por nacionales sirios, representando un total del 29% de los demandantes. Los ciudadanos afganos representaban el 14% y los iraquíes, el 10%, por el 5% de kosovares y albanos, y el 4% de paquistaníes. Entre los países concernientes en la tabla, el receso más importante en 2015 estuvo registrado para Mali, en la medida en que el número de demandantes de asilo malienses ha bajado más de un tercio.

que han registrado altos números de peticiones como se observa en el gráfico. Por último, se estima que el 83% de los solicitantes son jóvenes entre 18 y 34 años<sup>13</sup>.

**Graphique 1.8: Pays d'origine des demandeurs d'asile (ressortissants de pays tiers) dans les Etats membres de l'UE-28, 2014 et 2015**  
(en milliers de primo-demandeurs)



**Graphique 1.9: Nombre de demandeurs d'asile (ressortissants de pays tiers) dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE, 2014 et 2015**  
(en milliers de primo-demandeurs)



FUENTE: EUROSTAT

Habida cuenta del incremento en la presión migratoria que tuvo que hacer frente la UE y, sobre todo, el desbordamiento de Grecia, Italia y Malta tras la masiva llegada de nacionales de terceros países en 2015, la UE se vio en la necesidad de adoptar rápidamente una serie de medidas que afrontasen la nueva situación<sup>14</sup>. Entre ellas, la “Declaración UE-Turquía” de 18 de marzo de 2016, que adoptó un Plan de Acción, por el que se detuvo el flujo incontrolado de migrantes en el mar Egeo y por el que se procedía al retorno de migrantes irregulares (sirios) por no haber solicitado protección

<sup>13</sup> Para una información sobre las solicitudes de protección internacional en los años 2014 y 2015 se puede consultar *Chiffres Clés sur l'Europe*, Edition 2016, en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7957188/KS-EI-16-001-FR-N.pdf/da7166c9-5967-4b0d-9228-4d34ee8fd4ec>.

<sup>14</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración*, COM(2015) 240 final, 13 de mayo de 2015.

internacional, o que, habiéndola solicitado, les había sido denegada<sup>15</sup>. O también, cerrada del Egeo, los acuerdos políticos claves celebrados entre la UE y los países clave y de tránsito de África (Níger, Nigeria, Mali, Senegal y Etiopía)<sup>16</sup>, como, por ejemplo, la cooperación de la UE con Níger ayudó a reducir el flujo a través del Sahara mediante la financiación de la UE para apoyar el autoempleo en las zonas de tránsito.

El flujo migratorio masivo y repentino puso de relieve la falta de eficacia práctica del SECA, pues el sistema europeo no había sabido responder a la gran llamada de protección internacional. El desbordamiento fue tal que la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante, CEAR), en 2017<sup>17</sup>, informaba sobre el gran número de procedimientos de infracción que se llevaron a cabo frente a varios Estados miembros de la UE por no cumplir con la normativa del SECA.

Como respuesta a estas experiencias, el 6 de abril de 2016, la Comisión Europea presentó varias opciones de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que se llevaría a cabo a través de dos fases, con el objetivo de alcanzar un *sistema equitativo y sostenible de distribución de los Solicitantes de asilo entre los Estados miembros, una mayor armonización de los procedimientos y normas de asilo con el fin de crear condiciones equitativas en toda Europa y, de esta manera, reducir los factores de atracción fomentando medidas para disminuir los movimientos secundarios irregulares, y un refuerzo del mandato de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)*<sup>18</sup>.

### **3. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO SOBRE LA AGENCIA EUROPEA DE ASILO DE 2016: PRINCIPALES MODIFICACIONES**

#### **3.1. ANTECEDENTES**

---

<sup>15</sup>Esta información ha sido consultada en la página de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>.

<sup>16</sup> Comisión Europea, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Primer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agencia Europea de Migración, COM(2016) 700 final, de 18 de octubre de 2016.

<sup>17</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2017). *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*. Madrid.

<sup>18</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea en Bruselas, a 6 de abril de 2016 (IP/16/1246). Sobre las funciones de la OEEA-EASO véase D. T. Kahale Carillo, *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria*, op. cit., pp. 207 y ss.

La propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea* y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010<sup>19</sup>, de fecha 12 de septiembre de 2018, ha sido reformulada para ofrecer una serie de necesidades cuya esencia radica en la unificación de la normativa europea sobre el derecho al asilo, debido a que las normas y procedimientos seguidos para su reconocimiento son, en la actualidad, diferentes en cada Estado miembro.

La idea de esta propuesta parte del año 2016, cuando la Comisión Europea pretendió modificar el Reglamento (UE) n.º 439/2010 tras la gran crisis migratoria del año 2015 y el subsiguiente colapso de algunos Estados miembros en la tramitación de las solicitudes de protección internacional (en especial, la situación era crítica en Grecia, Italia y Hungría). Sin embargo, esta apresurada redacción de propuesta de Reglamento no resolvió las expectativas de UE de cara a evitar un quebranto del SECA. Es por ello, por lo que, tras las conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018<sup>20</sup>, en el transcurso de este año se ha alcanzado, finalmente, una sólida propuesta de Reglamento apoyada tanto por el Parlamento Europeo y el Consejo, como por la Comisión Europea, que brinda el Reglamento (UE) n.º 439/2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, una mayor cobertura actualizada de las necesidades de los Estados miembros frente al flujo migratorio y, en particular, una seguridad a la obtención del derecho al asilo europeo con visión de futuro a largo plazo.

Habida cuenta de la primigenia idea de 2016, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante, CEAR) publicó en 2017 un informe relativo al Sistema Europeo Común de Asilo<sup>21</sup>, en el que se dejaba entrever los antecedentes de la propuesta de Reglamento de 2016 que, necesariamente, lo son también de esta nueva propuesta de Reglamento de septiembre de 2018.

Utilizamos el enfoque que plantea dicho informe para exponer cuáles son los principales aspectos que se pretenden conseguir con la modificación y derogación del Reglamento (UE) n.º 439/2010, y en particular, la relación de estas modificaciones de la nueva propuesta de Reglamento.

---

<sup>19</sup> Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, COM(2018) 633 final, de 12 de septiembre de 2018.

<sup>20</sup> Consejo Europeo, Nota EUCO 9/18, de 28 de junio de 2018.

<sup>21</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*, Madrid, 2017.

### 3.2. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE 2016: OBJETIVOS

La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010, pretende crear una verdadera Agencia<sup>22</sup> que incremente *su ayuda a los Estados miembros a través de un apoyo pleno y rápido. Mejorará la eficiencia del procedimiento de asilo, permitiendo unos procedimientos más rápidos para identificar, incluso en las fronteras, a las personas que necesitan protección y a quienes no la precisan. Dispondrá asimismo unas garantías comunes para los solicitantes de asilo, junto con normas más estrictas para prevenir abuso*. En consecuencia, la asistencia a los Estados miembros se realizará por la Agencia Europea de Asilo a través del despliegue de *equipos técnicos*, formados por expertos en la materia, que prestarán asistencia técnica y operativa en los Estados miembros que lo soliciten. Así las cosas,

reforzar la solidaridad entre los diferentes Estados es uno de los objetivos esenciales que moverán estos cambios futuros en materia de asilo. Para ello, se parte de una posición en la que ya existe un procedimiento común de asilo con ciertos estándares que deben cumplir todos los países en la tramitación, un sistema de determina el estado miembro que es responsable de la tramitación de las solicitudes, y ciertas garantías en cuanto a las condiciones de acogida y beneficios de la protección”<sup>23</sup>. (Sánchez, 2016, p. 58).

Toda esta labor debe contar con la ayuda de la Agencia Europea de Asilo, reforzada a través de la propuesta de reforma de su Reglamento de 2018.

#### A) MEJORAR LA COOPERACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE ASILO

---

<sup>22</sup> La proposición inicial de mayo de 2016 transformó la actual Oficina europea de apoyo en materia de asilo en una verdadera Agencia de la UE para el asilo dotada de un mandato reforzado y de misiones considerablemente vastas. Véase, Comisión européenne, “État de l’Union 2018: Une Agence de l’Union européenne pour l’asile renforcée – Questions et réponses”, 2018, p. 1.

<sup>23</sup> Z. Sánchez Sánchez, *El Derecho de Asilo en la Unión Europea. En aras de un complejo equilibrio*, 2016, *op. cit.*, p. 58.

La propuesta de modificación del Reglamento de 2016 requiere que tanto la Agencia de Asilo de la UE como los Estados miembros cooperen entre sí intercambiando la información que reciben. La cooperación se centraliza a través de la Agencia de Asilo de la UE, pues esta modificación pretende reforzar el tarea que tiene la misma de recopilar y analizar toda aquella información que reciba en relación con la situación de asilo en la UE y sobre los países de origen a fin de crear una información uniforme para ser difundida entre los Estados miembros. Para ello, se creará una *base de datos* que recoja la aplicación e interpretación de los instrumentos de los que dispone la UE en materia de asilo, que podrá consultarse por cualquier Estado miembro u organización dedicada a la migración y asilo (por ejemplo, la OMI).

Con esta reforma se pretende que la Agencia actúe como intermediaria, estrechando así la cooperación entre ésta y los Estados miembros, y entre los Estados miembro entre sí.

## B) GARANTIZAR UNA MAYOR CONVERGENCIA EN LA EVALUACIÓN DE LOS DEMANDANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La propuesta de Reglamento persigue unificar las disparidades existentes entre los Estados miembros en relación a los procedimientos de solicitud de protección internacional. Estas diferencias versan sobre las tasas de reconocimiento del estatuto del refugiado, la naturaleza y calidad de protección internacional que se otorga al beneficiario y, el resultado de los procedimientos.

Para lograr esta unificación, la Agencia tendrá el cometido de recoger información pertinente, fiable y actualizada sobre los países de origen de los solicitantes de protección internacional; deberá establecer las metodologías comunes a los Estados miembros para elaborar informes sobre la situación de países de origen; creará una red de información para intercambiar y actualizar los informes de los Estados miembros; ayudará a la comisión a actualizar información sobre los países de origen.

En gran medida, la vulneración del derecho a solicitar el asilo o la protección internacional se produce debido a la escasez o falta de información que los Estados miembros reciben sobre el país de origen o residencia del demandante de protección. Ello provoca una situación de inseguridad (e indefensión) en la tramitación de la

solicitud de protección internacional, pues las garantías en torno a la gestión y eficacia del procedimiento difiere notablemente dependiendo de si se solicita en un Estado miembro u en otro. En virtud de esta mejora, se persigue unificar la información sobre la situación del país de origen. Y ello sería únicamente viable si toda información pasa por la Agencia, quien se encargará de difundir una situación del país de origen igual para todos los Estados miembros, a través de informes.

#### C) PROMOVER EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EUROPEAS EN MATERIA DE ASILO

Esta modificación exige que la Agencia Europea de Asilo, por su propia iniciativa o a petición de la Comisión Europea, elabore las normas de aplicación de los instrumentos del Derecho de la UE en materia de asilo y protección internacional, indicando cómo controlar dichas normas de aplicación. Además, elaborará orientaciones y buenas prácticas que podrán ser consultadas por los Estados miembros y proporcionará asistencia técnica y operativa a los que lo soliciten.

#### D) SUPERVISAR Y EVALUAR LA APLICACIÓN DEL SECA

Asimismo, la Agencia Europea de Asilo debe velar por la aplicación uniforme del Derecho de la UE en materia de asilo en todos los Estados miembros (artículo 1 de la propuesta). Este control se llevará a cabo junto con la Comisión Europea, ya que es ésta quien interviene en última instancia para adoptar medidas dirigidas a los Estados miembros que apliquen deficientemente las normas del SECA. Por ello, la Agencia Europea deberá controlar y evaluar, en primer lugar, si los Estados miembros cumplen con estas normas, fiscalizando el procedimiento correspondiente para el caso en que un Estado miembro no cumpla con estas normas. Para llevar este tipo de control de manera eficaz, la Agencia creará *equipos de expertos*, integrados por expertos de la Agencia y de la Comisión Europea en quienes se delegará la supervisión del cumplimiento de las normas europeas en materia de asilo.

En cuanto al procedimiento reforzado que introduce esta propuesta, la Agencia Europea redactará un informe –que será transmitido a la Comisión– sobre cómo aplica un determinado Estado miembro la normativa. Si la Agencia identifica deficiencias en el



procedimiento llevado a cabo por ese Estado miembro, presentará, a través de su Director ejecutivo, un proyecto de recomendaciones exponiendo las medidas para solventar dichas deficiencias.

Cuando se emita este informe, el Estado miembro se verá obligado a presentar un *plan de acción* que explique cómo se aplicarán aquellas recomendaciones en un plazo máximo de nueve meses. Sin embargo, si transcurrido este periodo, el Estado miembro sigue cumpliendo deficientemente las normas, la Comisión Europea intervendrá, proponiendo su propia evaluación del plan de acción, cuyo nuevo incumplimiento por parte del Estado miembro podrá desembocar en la intervención de la Agencia en apoyo del Estado en cuestión.

La CEAR entiende que el refuerzo de la Agencia en esta tarea presenta aspectos positivos. Sin embargo, es la Comisión quien debe velar por la aplicación de los Tratados y del Derecho de la UE, a través del control por el TJUE, con lo que, debería reformularse la redacción el artículo 1 para que sea conforme al artículo 17 del TUE, en lo que a competencias se refiere.

#### E) PROPORCIONAR A LOS ESTADOS MIEMBROS MAYOR ASISTENCIA TÉCNICA Y OPERATIVA

Esta modificación es la clave y el objetivo principal de la nueva propuesta de Reglamento de 2018. Además de los instrumentos con los que cuenta cada Estado miembro para acoger y asistir a los inmigrantes, y otorgar la protección internacional a los solicitantes que cumplan con las características que determine la Agencia, ésta facilitará, a cada Estado miembro que lo pida, la asistencia técnica y operativa requerida a través de los equipos de apoyo especializados en materia de protección internacional. Esta asistencia se dirigía en la propuesta de Reglamento de 2016 a aquellos Estados miembros sometidos a una presión desproporcionada. Sin embargo, una modificación relevante introducida en la propuesta de 2018 versa sobre la eliminación del concepto de “presión migratoria desproporcionada” del texto, que permitía únicamente a los Estados miembros que se encontraban en esa situación crítica a solicitar tal asistencia.

Sin embargo, tal y como acertadamente sostiene la CEAR, este enfoque plantea un problema práctico, puesto que ni la propuesta de Reglamento de 2016 ni la de 2018 definen cómo debe interpretarse el concepto “presión desproporcionada”, limitándose

únicamente a regular el procedimiento de medidas operativas y técnicas. Esta laguna normativa constituye, a nuestro entender, uno de los puntos débiles de la propuesta, debido a que, el principal objetivo de la reforma del Reglamento (UE) nº 439/2010 es garantizar un procedimiento de protección internacional convergente en la toda UE, cuyas diferencias actuales pueden comenzar a diluirse a través de un equipo de apoyo aportado por la Agencia con agentes especialistas en el Derecho europeo (que, no nacional) de asilo, que organizan al Estado miembro ante una necesidad de asistencia de la Agencia.

## F) REFORZAR EL FORO CONSULTIVO

El objetivo de crear un nuevo Foro Consultivo no difiere demasiado del Foro Consultivo que prevé el Reglamento 439/2010. Su cometido sería establecer un diálogo directo entre la nueva Agencia y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y los organismos competentes en materia de asilo a nivel local, regional, nacional, europeo e internacional.

El Foro Consultivo estará integrado, entre otros, por la FRA, por la Agencia Europea por la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros (hoy en día, Frontex+) y por el ACNUR. Y, a diferencia del Reglamento 439/2010, la modificación exige al Foro Consultivo reunirse dos veces al año.

Además, tal y como se transcribe en la explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta, el Foro Consultivo “debe ser independiente de la agencia y, con este fin, dejará de estar presidido por el director ejecutivo y deberá asistir al director ejecutivo y al Consejo de Administración en asuntos relacionados con el asilo.”<sup>24</sup>.

La problemática planteada por la CEAR es que esta modificación no hace referencia a la presidencia del Foro Consultivo, aunque establece que el Consejo de Administración de la Agencia decidirá, a propuesta del director ejecutivo, sobre la composición y los métodos de trabajo, así como la transmisión de información al Foro Consultivo. Por ello, es difícil concluir que éste será más independiente que el Foro actual del Reglamento 439/2010. La CEAR opta por una mayor agilidad de comunicación de los Estados miembros con el Foro Consultivo y que sea la Agencia

---

<sup>24</sup> Véase la propuesta de Reglamento de 2016, p. 6.

quien recabe esa información proporcionada a la hora de llevar a cabo el análisis de unificación de las disparidades existentes entre los diferentes Estados miembros, como por ejemplo, en cuanto a los informes del país de origen se refiere.

### **3.3. LA NUEVA PROPUESTA DE REGLAMENTO SOBRE LA AGENCIA EUROPEA DE ASILO DE 2018: ASPECTOS GENERALES**

En este sentido, el 13 de mayo de 2015 la Comisión lanzó su “Agenda Migratoria Europea”, que aspira a *“definir una estrategia comprensiva que mejore la gestión de la migración e todos sus aspectos”*. A medio y largo plazo, la Agenda de la Migración define un enfoque estratégico basado en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular, b) salvar vidas y asegurar las fronteras externas, c) dotarse de una fuerte política común de asilo, y d) de una nueva política para promover la migración legal. Crear una política común de asilo sólida es otra de las medidas por las que apuesta la “Agenda Europea de Migración”. En lo que se refiere al asilo, la Agenda Migratoria hace mención a las 600.000 solicitudes de asilo recibidas en la UE en el año 2014, que se incrementó con una cifra récord en 2015: 1.255.600 solicitudes según *Eurostat*<sup>25</sup>. Merece la pena transcribir el análisis que la propia Agenda hace de la política migratoria:

La UE necesita un sistema claro para acoger en su territorio a los solicitantes de asilo. En 2014, se registraron en la UE 600000 solicitudes de asilo, una cifra record. Todas estas solicitudes han de examinarse y debe concederse protección a quienes cumplan las condiciones requeridas. Una de las deficiencias de la actual política de asilo es la falta de confianza entre los Estados miembros, principalmente como consecuencia de la fragmentación persistente del sistema de asilo. Esta situación tiene una incidencia directa en el comportamiento de los solicitantes de asilo, que tratan de presentar múltiples solicitudes, pero también en la opinión pública europea: hace cundir el sentimiento de que el actual sistema es fundamentalmente injusto. Pero la UE dispone de normas comunes

---

<sup>25</sup> Eurostat 44/2016, 4 de marzo. De los cuales 362.800 era sirios, 178.200 afganos y 121.500 iraquíes. Consultar en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

que ya deberían sentar las bases de una confianza mutua. Su desarrollo imprimirá un nuevo impulso.

Esta descripción revela las principales debilidades del sistema de asilo: su falta de claridad, la desconfianza que existe entre los Estados miembros debido a la fragmentación y diversidad de regulaciones existentes entre ellos que, en la práctica, se convierte en una disparidad de sistemas nacionales de asilo aplicables con una consecuencia directa: los demandantes presentan solicitudes en distintos Estados para contar con mayores probabilidades de admisión. Los Estados miembros en que los solicitantes saben que su solicitud tiene más probabilidades de éxito reciben un número ingente de peticiones; por el contrario, en aquellos países en los que los expedientes suelen terminar con la inadmisión de la solicitud o la denegación de la misma, el número de solicitudes desciende considerablemente.

Por tanto, trabajar en un sistema claro y coherente de asilo, la unificación de los procedimientos y la respuesta unitaria son las únicas opciones para devolver la confianza entre países y la respuesta uniforme a los solicitantes, en aras de una mayor seguridad jurídica en materia de asilo en Europa. En esta nueva situación de presión migratoria, el SECA debe reforzar sus mecanismos de control de cumplimiento por parte de los Estados. El control se hará sobre dos aspectos esenciales: el cumplimiento normativo y la política de cooperación que, en la práctica, se traduce, precisamente, en el cumplimiento de las exigencias de reubicación y reasentamiento. Por este motivo, la UE ha decidido poner en manos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA-EASO) esta labor. Una de sus funciones será la de fijar indicadores de cumplimiento. Dichos indicadores pretenden reforzar los derechos fundamentales de los solicitantes sobre todo en los grupos vulnerables como menores. Esta labor será esencial para el aumento de la seguridad jurídica en esta materia.

Con el fin de reforzar las funciones de la actual EASO, el día 4 de mayo y el 13 de julio de 2016, la Comisión Europea presentó siete propuestas legislativas que modifican y adaptan el SECA a las necesidades actuales, destacando entre ellas la creación de una Agencia Europea de Asilo, que sustituya a la EASO en su cometido<sup>26</sup>.

Sin embargo, la propuesta de Reglamento del pasado año 2016 resultó fallida y, en la reunión celebrada los días 28 y 29 de junio de 2018, el Consejo Europeo insistió

---

<sup>26</sup> Nota del Consejo de la Unión Europea 9934/17, de 2 de junio de 2017.

en la continuación del ingente trabajo que había realizado la “troika” integrada por las Presidencias de Estonia, Bulgaria y Austria (1 julio 2017 – 31 diciembre 2018<sup>27</sup>), y las Presidencias anteriores para reformar el SECA, invitando al Consejo a presentar un informe de situación en el mes de octubre del mismo año. Gracias a esta propuesta, se ha seguido avanzando con las cuestiones que ha dado lugar al informe de octubre recogido en la nota 12826/2018.

Actualmente, siguen en curso las siete propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en 2016<sup>28</sup>. Las propuestas legislativas buscan la convergencia de las normas europeas en materia de asilo a través de una reforma de todos los Reglamentos y Directivas relacionados con el Sistema Europeo Común de Asilo y Reasentamiento, pues solo así se puede alcanzar una unificación normativa de protección internacional con la plena garantía del respeto a los derechos fundamentales.

En resumen, las reformas pretendidas que contiene la “Nota del Consejo de la Unión Europea”, de 4 de octubre de 2018, son las siguientes:

#### REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y REASENTAMIENTO

- A) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida<sup>29</sup>.*
- B) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional<sup>30</sup>.*
- C) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>28</sup> Nota del Consejo de la Unión Europea 12826/18, de 4 de octubre de 2018.

<sup>29</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida* (texto refundido), COM(2016) 270 final, de 13 de julio de 2016.

<sup>30</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional* (texto refundido), COM (2016) 465 final, de 13 de julio de 2016.

*internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*<sup>31</sup>.

*D) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*<sup>32</sup>.

*E) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o una apátrida] y para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley*<sup>33</sup>.

*F) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la*

---

<sup>31</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*, COM(2016) 466 final, de 13 de julio de 2016.

<sup>32</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*, COM (2016) 467 final, de 13 de julio de 2016.

<sup>33</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición)*, COM(2016) 272 final, de 4 de mayo de 2016.

<sup>34</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010*, COM(2016) 271 final, de 4 de mayo de 2016, y la propuesta legislativa modificada COM (2018) 633.

<sup>35</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo*, COM(2016) 468 final, de 13 de julio de 2016.

***Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010<sup>34</sup>.***

***G) Propuesto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>35</sup>.***

Siguiendo la línea del presente trabajo, nos centraremos en la propuesta legislativa *f)*, la cual recoge los cuatro artículos reformados en la nueva propuesta de Reglamento de 2018.

Así pues, a raíz de la propuesta del año 2016, la Comisión Europea, el pasado 12 de septiembre de 2018, presentó una propuesta modificada del Reglamento sobre la Agencia de Asilo de la Unión Europea que se basaba en los acuerdos alcanzados por las presidencias del Consejo de la Unión Europea, las Presidencias maltesa (1 enero 2017 – 30 junio 2017) y estonia (1 julio 2017 – 31 diciembre 2017). Y fue también en esta reunión cuando el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, presentó ante el Pleno del Parlamento Europeo el último discurso sobre el estado de la Unión Europea<sup>36</sup>, en el que consideró la iniciativa de la Unión Europea hacia una nueva política de migración acorde con las necesidades actuales, a través de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010, en consonancia con otras propuestas legislativas en curso.

La Comisión Europea, el mismo día en que presentó la nueva propuesta de Reglamento<sup>37</sup>, expuso las razones de la nueva Agencia Europea de Asilo reforzada, en comparación a la propuesta de 2016. Para llevar a cabo una gestión eficaz de la migración, resulta primordial que la UE refuerce los medios de los que dispone para asegurar una *solidaridad europea en materia de asilo*<sup>38</sup>. A raíz de la experiencia en

<sup>36</sup> Véase el Discurso sobre el “Estado de la Unión de 2018”, en [https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications\\_docs-file-547-estado-de-la-union-europea-sintesis-del-discurso-del-presidente-de-la-comision-europea-estrasburgo-12-de-septiembre-de-2018.pdf](https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-547-estado-de-la-union-europea-sintesis-del-discurso-del-presidente-de-la-comision-europea-estrasburgo-12-de-septiembre-de-2018.pdf).

<sup>37</sup> Ficha informativa de la Comisión Europea, *État de l’Union 2018: Une Agence de l’Union européenne pour l’asile renforcée – Questions et réponses*, de 12 de septiembre de 2018, véase en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-5714\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5714_fr.htm)

<sup>38</sup> El *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* de Naciones Unidas, de 10 y 11 de diciembre de 2018, ha sido recientemente adoptado por más de 150 Estados miembros de las Naciones Unidas. Este acuerdo internacional celebrado en Marrakech (Marruecos) el pasado mes de diciembre promete un enfoque más coordinado de la migración a nivel mundial. No es un tratado mundial vinculante, sino que es un instrumento de cooperación que establece principios y directrices comunes para una migración ordenada basado en la *solidaridad y cooperación* de todos los Estados firmantes. Los

estos últimos dos años, se amplían las tareas de asistencia técnica y operativa que la Agencia podrá prestar a los Estados miembros - en consonancia con la GEFC, Europol y otras agencias que operan en el ELSJ -, y la posibilidad de ayudarlos en toda la fase administrativa del procedimiento. Estas modificaciones tienen en cuenta también el Reglamento 2016/1624, para tratar de que las dos Agencias trabajen de manera complementaria.

En esta línea, esta propuesta revisada relativa al refuerzo de la Agencia y el Reglamento 2016/1624 de la GEFC consolidan los vínculos entre las dos Agencias para que puedan trabajar en perfecta compenetración, con el fin de mejorar la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la UE. Ambas Agencias coordinarán sus actividades, por ejemplo, en el despliegue de equipos técnicos situados en los *hostposts* o en los centros controlados. La cercanía entre la Guardia de Fronteras y la Agencia establecerá un vínculo entre los procedimientos de asilo y de retorno, junto con la colaboración con las autoridades nacionales, para la gestión de los procedimientos en materia de fronteras, de asilo y de retorno con mayor eficacia y rapidez.

En virtud de esta propuesta de Reglamento centraremos el siguiente punto del trabajo, en el que, además de analizar la propuesta de Reglamento de 2018, la compararemos con la propuesta de Reglamento de 2016 y con las Enmiendas y exposición de motivos presentadas por el eurodiputado húngaro del Parlamento Europeo P. Niedermüller, el día 22 de noviembre de 2018 y el día 27 de octubre de 2018, respectivamente, sobre la Propuesta modificada de Reglamento COM (2018) 633 final, que aporta al SECA la novedad de reforzar *la asistencia técnica y operativa que permite a la Agencia llevar a cabo la totalidad del procedimiento administrativo de protección internacional, o partes del mismo, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales competentes para tomar decisiones sobre solicitudes individuales. Las modificaciones también están encaminadas a garantizar la complementariedad entre los trabajos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la futura Agencia de Asilo de la Unión Europea, en particular en lo que respecta al despliegue de los equipos de apoyo a la gestión de la migración*<sup>39</sup>.

---

Estados miembros de la UE con políticas migratorias más conservadoras han rechazado el Pacto mundial, como así lo han hecho Polonia, Austria, Bulgaria, República Checa, Hungría e Italia. Sin embargo, W. Kálin, profesor en la Universidad de Berna, concluye que “el punto fuerte del pacto es que se trata de un documento muy completo y equilibrado que tiene en cuenta tanto las preocupaciones legítimas de quienes quieren controlar las fronteras como los derechos de los migrantes”. Consultable en: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

<sup>39</sup> Nota del Consejo de la Unión Europea 12826/18, de 4 de octubre de 2018.



#### 4. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 16: LA ASISTENCIA TÉCNICA Y OPERATIVA DE LA AGENCIA EUROPEA DE ASILO

La nueva redacción de la propuesta de artículo 16 del Reglamento<sup>40</sup> es más extensa y precisa que la redacción realizada en 2016, si bien, la propuesta de

---

<sup>40</sup> COM (2018) 633 final. “Artículo 16. Asistencia técnica y operativa de la Agencia. 1. La Agencia proporcionará asistencia técnica y operativa a los Estados miembros de conformidad con el presente capítulo: a) a petición del Estado miembro interesado a la Agencia respecto del cumplimiento de sus obligaciones en el marco del SECA; b) a petición del Estado miembro interesado a la Agencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 bis; c) a petición del Estado miembro interesado a la Agencia cuando sus sistemas de asilo o acogida se encuentren sometidos a una presión desproporcionada; d) a petición del Estado miembro interesado a la Agencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21; e) por iniciativa de la Agencia, cuando los sistemas de asilo o acogida de un Estado miembro se encuentren sometidos a una presión desproporcionada, y con el consentimiento del Estado miembro interesado; f) cuando la Agencia preste asistencia técnica y operativa de conformidad con el artículo 22. 2. La Agencia organizará y coordinará, durante un periodo de tiempo limitado, la asistencia técnica y operativa adecuada que pueda llevar aparejada la adopción de una o varias de las medidas operativas y técnicas siguientes en el pleno respeto de los derechos fundamentales: a) identificar y registrar a los nacionales de terceros países, tomar sus datos biométricos e informarles de esos procedimientos, según proceda, en estrecha cooperación con otras agencias de la Unión; b) prestar asistencia en el registro de las solicitudes de protección internacional y llevarlo a cabo; c) facilitar información inicial a los nacionales de terceros países que deseen presentar una solicitud de protección internacional y orientarlos hacia las autoridades nacionales competentes; d) prestar asistencia en el examen de las solicitudes de protección internacional que estén siendo examinadas por las autoridades nacionales competentes o brindarles otra asistencia que necesiten en el marco del procedimiento de protección internacional, en particular; i) prestando asistencia en la entrevista de admisibilidad y la entrevista sustantiva, según proceda, y en la entrevista para determinar el Estado miembro responsable, o llevando las entrevistas a cabo; ii) registrando la solicitud de protección internacional en el sistema automatizado a que se refiere el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín]; iii) prestando asistencia en el suministro de información a los solicitantes sobre el procedimiento de protección internacional procedimiento y respecto de las condiciones de acogida, en su caso; iv) prestando asistencia en el suministro de información sobre la asignación y proporcionando la ayuda necesaria a los solicitantes que puedan ser objeto de asignación; e) facilitar las iniciativas conjuntas de los Estados miembros en la tramitación de las solicitudes de protección internacional; f) Asesorar, prestar asistencia o y coordinar el establecimiento o el suministro de instalaciones de acogida por parte de los Estados miembros, en particular alojamientos de emergencia, medios de transporte y asistencia médica; g) prestar asistencia en las tareas y obligaciones previstas en el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín], inclusive mediante la ejecución o la coordinación de la asignación o el traslado de solicitantes o beneficiarios de protección internacional en la Unión; h) prestar asistencia en los procedimientos aplicables en virtud del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín]; i) proporcionar servicios de interpretación; j) ayudar a los Estados miembros a garantizar que se respeten todos los derechos del niño y las garantías de protección del menor necesarias, en particular en lo que respecta a los menores no acompañados; k) ayudar a los Estados miembros a identificar a los solicitantes que necesiten garantías procesales especiales o a los solicitantes con necesidades especiales de acogida, o a otras personas que se encuentren en situación vulnerable, incluidos los menores, así como a orientar a esas personas hacia las autoridades nacionales competentes, con vistas a una asistencia adecuada sobre la base de las medidas nacionales, y a garantizar que se establecen las garantías necesarias para esos solicitantes; l) prestar asistencia o apoyar la coordinación entre las autoridades nacionales pertinentes para efectuar un seguimiento del procedimiento de protección internacional que pueda llevar aparejados procedimientos de retorno en caso de que se adopte una decisión final negativa; m) preparar decisiones sobre las solicitudes de protección internacional sin perjuicio de la facultad de la autoridad nacional competente para adoptar decisiones sobre las solicitudes individuales; n) ayudar en la tramitación de los recursos, mediante, entre otras cosas, la investigación jurídica, el análisis y otras formas de asesoramiento jurídico; o) formar parte de los equipos de apoyo a la gestión de la migración a que se refiere el artículo 21, en estrecha cooperación con otras Agencias de la Unión pertinentes; p) desplegar equipos de apoyo al asilo; q) prestar asesoramiento, en su caso, y

Reglamento del año 2016 responde a una apresurada idea de modificar el SECA. Tras las negociaciones llevadas a cabo desde 2016 hasta 2018 y tras la aprobación del Reglamento (UE) 2016/1624, se han podido identificar los problemas que tienen los Estados miembros para llevar a cabo la protección internacional con el respeto de los derechos fundamentales de las personas arribadas a territorio de los Estados miembros de la UE, así como, la falta de armonía normativa todavía existentes entre los distintos Reglamentos y Directivas en materia de asilo. Es por ello por lo que esta nueva redacción del artículo 16 se presenta mejor acabada técnicamente de cara a una aplicación práctica del Reglamento.

En primer lugar, se añade como novedad quién ostenta *legitimación activa* para solicitar a la Agencia su asistencia técnica y operativa. En su apartado primero, se dispone que la ayuda se podrá prestar tanto “a petición del Estado miembro” como “a iniciativa de la Agencia”. Un Estado miembro podrá, por tanto, solicitar asistencia técnica y operativa en cuatro situaciones, a saber:

- Cuando requiera de asistencia para cumplir con las obligaciones en el marco del SECA;

- Cuando requiera de asistencia reforzada para llevar a cabo el procedimiento de protección internacional o el procedimiento de Dublín (para establecer los criterios y mecanismos del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional que ha sido presentada en un Estado miembro por un nacional de un tercer país o por un apátrida).

- Cuando requiera de asistencia porque el Estado miembro se encuentre ante una presión migratoria desproporcionada, de tal magnitud que le dificulte o imposibilite acoger y proteger a todos los inmigrantes.

- Cuando requiera la asistencia de equipos de apoyo a la gestión de migración.

---

desplegar la infraestructura y los equipos técnicos adecuados necesarios para los equipos de apoyo al asilo y ayudar a las autoridades nacionales competentes, incluida la judicatura.

3. La Agencia financiará o cofinanciará las actividades establecidas en el apartado 1 2 con cargo a su presupuesto, de acuerdo con la normativa financiera que le es aplicable.

4. El director ejecutivo evaluará el resultado de las medidas operativas y técnicas y transmitirá informes de evaluación pormenorizados, de conformidad con el plan de información y evaluación previsto en el plan operativo, al Consejo de Administración en el plazo de 60 días desde la finalización de la facilitación de esas medidas, junto con las observaciones del agente de derechos fundamentales. La Agencia hará un análisis comparativo global de dichos resultados que se incluirá en el informe anual de actividades mencionado en el artículo 65.”.

Asimismo, la Agencia también podrá, *por su propia iniciativa*, prestar asistencia técnica y operativa, en las siguientes circunstancias:

-Cuando el Estado miembro se encuentre sometido a una presión desproporcionada en el sistema de asilo o acogida, siempre y cuando el Estado miembro otorgue su consentimiento, en virtud del artículo 22 del Reglamento.

En segundo lugar, el apartado segundo del artículo 16 de la propuesta de Reglamento define el significado del concepto de “*asistencia técnica y operativa*”, ya que éste define cuáles son las medidas que la Agencia puede llevar a cabo para prestar una asistencia necesitada por un Estado miembro.

En comparación con la propuesta de 2016, las medidas operativas y técnicas buscan en todo momento la protección de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países, en cuanto al derecho a la asistencia de registro para no ser expulsados ilegalmente del Estado miembro al que han llegado y el derecho a la información sobre la adquisición de protección internacional de la que pueden ser beneficiarios, así como el derecho a estar informados sobre cómo y dónde solicitar la protección internacional.

Este apartado define con mayor precisión a través de qué medidas puede la Agencia prestar al Estado miembro la *asistencia práctica* que solicita. En general, las medidas operativas y técnicas definidas se prestan desde el momento de la llegada de un nacional de un tercer país en un Estado miembro hasta la decisión de retorno o concesión de protección internacional. Son las siguientes:

1. Prestar servicios de interpretación al nacional de tercer país para poder comunicarse con los equipos, así como primera asistencia médica.
2. Registro del inmigrante con la toma de las huellas dactilares y toma de datos personales, tales como nombre y apellidos, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nombre de los padres, si tienen descendientes o si han llegado acompañados.
3. Identificar a los menores de edad y velar por el respeto de los derechos del niño.
4. Asesorar al inmigrante solicitante de protección internacional con información necesaria sobre cómo solicitar el derecho de asilo y dónde puede hacerlo.
6. Prestar asistencia a los Estados miembros para alojar a los inmigrantes y transportarlos a otras ciudades del país.

5. Asistir al Estado miembro en el registro de solicitudes de protección internacional así como llevar a cabo todo el procedimiento que finalice con una orden de retorno o con una adquisición del derecho de asilo.

En suma, tal y como P. Niedermüller, europarlamentario ponente de la propuesta, señala en la “Exposición de motivos” sobre el proyecto del mandato actualizado sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 2016/0131, de fecha 27 de octubre de 2018, el despliegue de los equipos que prestan la asistencia técnica y operativa está *desvinculado* a que el Estado miembro se encuentre frente a un reto migratorio desproporcionado. Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo realizado por darle un enfoque más práctico, concluye el ponente que *“falta claridad en cuanto a cuáles serían las implicaciones en la práctica de preparar decisiones sobre solicitudes de protección internacional, tramitar los recursos o prestar otro tipo de asesoramiento jurídico”*<sup>41</sup>.

En cuanto a las enmiendas presentadas por P. Niedermüller el 22 de noviembre de 2018<sup>42</sup>, cabe señalar que éstas no modifican sustancialmente el artículo 16, con la salvedad de alguna precisión conceptual que el europarlamentario húngaro introduce y de la eliminación de las medidas operativas y técnicas contenidas en las letras c), d) i, d) ii, d) iii, d) iv, h), l), m) y n).

## **5. EL NUEVO ARTÍCULO 16bis: LA ASISTENCIA EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y DEL PROCEDIMIENTO DUBLÍN**

En primer término, la propuesta de este nuevo artículo cuenta con un hándicap pues su aplicación queda condicionada a la entrada en vigor de los propuestas de Reglamento y propuestas de Directivas del SECA<sup>43</sup>. La redacción del artículo 16 *bis*<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Exposición de motivos* sobre el proyecto del mandato actualizado sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 2016/0131, (COD)-(COM(2018)0633 final). Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de interior. Ponente: P. Niedermüller, de 10 de octubre de 2018.

<sup>42</sup> Parlamento Europeo, Enmiendas 1-71, 2016/0131 (COD), de 22 de noviembre de 2018.

<sup>43</sup> En la *Exposición de motivos* del eurodiputado húngaro concluye que este procedimiento de despliegue no es demasiado claro y sus objetivos son cuestionables. Ello se debe a que la urgencia por aprobar esta propuesta de Reglamento de la Agencia de Asilo Europea está condicionada a que se adopten el resto de

es completamente novedosa, y sustituye junto con el artículo 16 y 16*bis* al apartado segundo del artículo 21 de la propuesta de Reglamento de 2016, que fijaba los

---

documentos presentados en el marco del Sistema Común Europeo de Asilo. Además, considera Péter Niedermüller que la conclusión que se extrae de este nuevo precepto contradice el objetivo de establecer una Agencia de pleno derecho y la urgencia del mismo.

<sup>44</sup> COM(2018) 633 final. Artículo 16*bis*. Asistencia reforzada en la aplicación del procedimiento de protección internacional y del procedimiento de Dublín. 1. Un Estado miembro podrá solicitar a la Agencia que le preste asistencia reforzada con vistas a la aplicación de su política de asilo, incluidas sus obligaciones en el marco del SECA. A tal fin, la Agencia desplegará equipos de apoyo al asilo, incluidos los procedentes de la reserva de intervención en materia de asilo, en su caso, para:

a) llevar a cabo la totalidad del procedimiento de protección internacional, o partes del mismo, en la fase administrativa, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento sobre procedimientos de asilo], sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros para adoptar decisiones sobre las solicitudes individuales; y/o

b) ayudar a la rápida implementación o ejecución de los procedimientos aplicables en virtud del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín]; y/o

c) prestar asistencia en la tramitación de los recursos relativos a los procedimientos contemplados en las letras a) y b).

2. A efectos del apartado 1, letra a), los expertos de los equipos de apoyo al asilo, según corresponda:

a) facilitarán información a los solicitantes sobre el procedimiento de protección internacional y sobre las condiciones de acogida, según proceda;

b) registrarán las solicitudes de protección internacional;

c) tomarán los datos biométricos y los transmitirán de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento Eurodac];

d) ayudarán a los solicitantes a presentar su solicitud de protección internacional;

e) determinarán y evaluarán cualquier necesidad de garantías procesales especiales o cualquier necesidad de acogida particular;

f) llevarán a cabo la entrevista de admisibilidad y la entrevista sustantiva, según proceda;

g) evaluarán las pruebas relacionadas con las solicitudes de protección internacional;

h) prepararán decisiones sobre las solicitudes de protección internacional y las facilitarán a las autoridades nacionales competentes, que serán en principio las responsables de tomar decisiones sobre las solicitudes individuales de conformidad con los principios y garantías básicos previstos en el Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento relativo al procedimiento de asilo];

i) prestarán asistencia o apoyo a la coordinación entre las autoridades nacionales competentes para el seguimiento del procedimiento de protección internacional y del eventual procedimiento de retorno en caso de decisión final negativa.

3. A efectos del apartado 1, letra b), los expertos de los equipos de apoyo al asilo, según corresponda:

(a) registrarán la solicitud de protección internacional en el sistema automatizado a que se refiere el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín];

b) informarán a los solicitantes sobre los procedimientos aplicables en virtud del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín];

c) realizarán la entrevista para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional;

d) procederán a la localización y la reunificación de las familias con el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional;

e) determinarán qué solicitantes pueden optar a una asignación o un traslado;

f) prestarán asistencia en la asignación o el traslado de solicitantes de protección internacional o de beneficiarios de protección internacional, o los llevarán a cabo o coordinarán;

g) prestarán asistencia en el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, o lo llevarán a cabo;

h) prestarán asistencia en los procedimientos de toma a cargo y las notificaciones de readmisión de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de Dublín], o los llevarán a cabo.

4. A efectos del apartado 1, letra c), los expertos de los equipos de apoyo al asilo, según corresponda, prestarán asistencia a los órganos jurisdiccionales cuando así lo soliciten y en el pleno respeto de la independencia y la imparcialidad judicial con vistas a la tramitación de los recursos, entre otras cosas, mediante la investigación jurídica, el análisis y cualquier otro asesoramiento jurídico.

5. La Agencia garantizará la traducción de los documentos pertinentes así como la interpretación necesaria.».

cometidos de los equipos de apoyo al asilo y los equipos de apoyo a la gestión de migración.

Si bien es cierto que a lo largo de este extenso artículo, podemos encontrar menciones a los futuros Reglamentos sobre procedimientos de asilo, Reglamento Dublín y Reglamento Eurodac, lo que da a esta propuesta una cierta vinculación con el resto de instrumentos normativos en materia de asilo, no es menos cierto que la referencia a posibles futuros Reglamentos, los cuales tras dos años, todavía no han sido aprobados, otorga una cierta inseguridad a esta propuesta, que está a expensas de que el resto de propuestas legislativas salgan hacia delante sin cambios sustanciales, que dejarían a este precepto normativo sin posibilidad de aplicación práctica.

Este nuevo artículo creado pretende, a través de la intermediación de la Agencia, conseguir un procedimiento de determinación de Estado responsable y una igualdad práctica del procedimiento de protección internacional en todos los Estados miembros, que conlleve a una aplicación idéntica para todos y cada uno de los nacionales de terceros países, quienes podrían ser beneficiarios de protección internacional por sus situaciones personales y por la situación del país de origen, *independientemente* del Estado miembro en el que la soliciten, puesto que una normativa igual en su aplicación en todos los Estados miembros daría lugar a un resultado equivalente.

Si bien, de este precepto normativo, cuya redacción ha sido citada *infra*<sup>45</sup>, plantea tres posibles asistencias reforzadas de la Agencia –mencionadas también en el precepto normativo anteriormente expuesto. Estas posibles asistencias reforzadas serían las siguientes:

- En primer lugar, la Agencia de Asilo prestará asistencia al Estado miembro para llevar a cabo parte o la totalidad de un procedimiento de protección internacional en la fase administrativa. Como se mencionó en el apartado anterior, esta asistencia reforzada podrá consistir en la primera asistencia al migrante con la toma de datos biométricos (huellas dactilares, iris del ojo, etc.), hasta la preparación de las decisiones sobre las solicitudes de derecho al asilo, asistiendo también al Estado miembro en un posible procedimiento de retorno en caso de decisión final negativa.
- En segundo lugar, la Agencia ayudará a una implementación y ejecución rápida de los procedimientos para determinar el Estado responsable de examinar una

---

<sup>45</sup> Aparece en la nota al pie de página número 44.

solicitud de protección internacional hecha por un nacional de tercer país o apátrida, conforme al sistema Dublín reformado. La asistencia que podrá prestar la Agencia consistirá en entrevistar a los nacionales de terceros países para determinar el Estado miembro responsable para examinar la solicitud, considerando, en todo momento, la reunificación de las familias y las decisiones de traslado.

- Por último, la Agencia, con su experiencia y conocimientos en el ámbito de la protección internacional, podrá asistir a los tribunales judiciales nacionales en la tramitación de los recursos jurisdiccionales planteados por los solicitantes de protección internacional, mediante investigación jurídica en el ámbito de las jurisprudencias nacionales y de la jurisprudencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Si bien es cierto, la asistencia consiste en ofrecer información a los Estados miembros, pero la decisión final sobre los recursos planteados será de responsabilidad de las autoridades nacionales. Y para el caso en que la decisión sea negativa, la Agencia podrá ayudar en el procedimiento de retorno, junto con la GEFC<sup>46</sup>.

En virtud de la conclusión en la “*Exposición de motivos*” a la que llegó el europarlamentario Niedermüller, en las enmiendas 36 a 59 propuestas por él, decide suprimir este precepto en su integridad.

## **6. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 21: EQUIPOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

En cuanto al objetivo que pretende el artículo 21 de la nueva propuesta de 2018, se modifica íntegramente la redacción de la propuesta de 2016 del citado precepto, puesto que el nuevo artículo 21<sup>47</sup> busca alcanzar una mayor afinidad entre el

---

<sup>46</sup> Ficha de información de la Comisión Europea, de 12 de septiembre de 2018. *État de l'Union 2018: Une Agence de l'Union européenne pour l'asile renforcée – Questions et réponses*. Consultar en: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-5714\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5714_fr.htm).

<sup>47</sup> COM(2018) 633 final. “Artículo 21. Equipos de apoyo a la gestión de migración. 1. Los equipos de apoyo a la gestión de la migración podrán desplegarse a petición de un Estado miembro, o por iniciativa de la Agencia y con el consentimiento del Estado miembro interesado, a fin de brindar un refuerzo técnico y operativo a dicho Estado miembro.

2. Los equipos de apoyo a la gestión de la migración estarán compuestos por equipos de apoyo al asilo, personal operativo del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, así como por expertos de Europol u otras agencias pertinentes de la Unión.

3. El Estado miembro a que se refiere el apartado 1 remitirá a la Comisión una solicitud de refuerzo de los equipos de apoyo a la gestión de la migración y una evaluación de sus necesidades. La Comisión,

Reglamento (UE) n° 2016/1624<sup>48</sup> y la propuesta de Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, en materia de “equipos de apoyo a la gestión de migración”.

El SECA alcanzaría una mayor convergencia si las propuestas legislativas relativas al derecho de asilo tienen una conexión entre sí. Así pues, tal y como se muestra en la “*Exposición de motivos*”<sup>49</sup> de la Propuesta de Reglamento, la Comisión busca una *sinergia entre los procedimientos de protección internacional y de retorno a través de la coordinación entre las autoridades nacionales competentes y las agencias pertinentes de la Unión*, objetivo que puede alcanzar a través de la cooperación entre la futura Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Guardia Europea de Fronteras y Costas, operativa desde octubre de 2016.

Por ello, P. Niedermüller, en el comentario sobre el artículo 21 de su *Exposición de Motivos*<sup>50</sup>, manifiesta que este precepto normativo está diseñado para establecer un vínculo entre esta propuesta de Reglamento y el Reglamento (UE) n° 2016/1624, el Reglamento (CE) n°. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, pues tanto la Agencia de Asilo como la Agencia Europea de la Guardia Europea de

---

basándose en la evaluación de las necesidades de dicho Estado miembro, transmitirá la solicitud a la Agencia, a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, a Europol y a otras agencias pertinentes de la Unión, según corresponda, y garantizará la coordinación general de dicha evaluación.

4. Las agencias de la Unión pertinentes, bajo la coordinación de la Comisión, evaluarán la solicitud de refuerzo de un Estado miembro y sus necesidades a fin de determinar las medidas necesarias, incluido el despliegue de equipos técnicos, que deberán contar con el consentimiento del Estado miembro de que se trate.

5. La Comisión, en cooperación con el Estado miembro de acogida y las agencias de la Unión pertinentes, establecerá las condiciones de cooperación para el despliegue de los equipos de apoyo a la gestión de la migración, así como el despliegue de equipos técnicos, y será responsable de la coordinación de las actividades de los equipos de apoyo.

6. Los equipos de apoyo al asilo desplegados por la Agencia en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración podrán llevar a cabo las tareas contempladas en el artículo 16, apartado 2, y el artículo 16 bis.

7. Los equipos de apoyo a la gestión de la migración dispondrán, en su caso, de personal con conocimientos específicos en los ámbitos de protección de menores, trata de seres humanos, derechos fundamentales, igualdad de género y protección contra la violencia de género”.

<sup>48</sup> Reglamento (UE) n° 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Para un estudio de este Reglamento ver el trabajo de C. Soler García: “Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional, *Revista electrónica de estudios internacionales*, vol. 33, 2017, 1-44, disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/72361/1/2017\\_Soler\\_REEI.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/72361/1/2017_Soler_REEI.pdf). Así como Santos Vara, J., Transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 59 (2018), pp. 143-186.

<sup>49</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010*, COM(2018) 633 final, de 12 de septiembre de 2018, pp. 1 y 2.

<sup>50</sup> P. Niedermüller, *Exposición de motivos* sobre el proyecto de mandato actualizado sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 2016/0131(COD) – (COM(2018)0633 final), p. 4.



Fronteras y Costas, la primera en su artículo 21 y la segunda en su artículo 18, respectivamente, regulan el despliegue de “equipos de apoyo” a la gestión de la migración en los “puntos críticos” de un Estado miembro debido al flujo masivo de inmigrantes.

En cuanto a la modificación del precepto, cabe señalar lo siguiente:

-Se elimina el concepto “punto crítico” para el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de la migración. La omisión de este concepto es de gran trascendencia, puesto que, si conforme a la propuesta de Reglamento anterior únicamente los equipos de apoyo a la gestión de migración estaban autorizados a prestar asistencia al Estado miembro que tuviese un punto crítico en su territorio, con esta nueva regulación se proporciona a todos los Estados miembros, aunque no se encuentren con presiones o flujos migratorios desproporcionados, una asistencia técnica y operativa para llevar a cabo el procedimiento de protección internacional desde el registro de los migrantes llegados al territorio de la UE, pasando por el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable, hasta conceder o denegar el derecho al asilo.

-Se elimina la escasa regulación del apartado segundo del artículo 21 de la propuesta anterior que señalaba, a grandes rasgos, algunas gestiones que pueden ofrecer los *equipos de refuerzo técnico y operativo*. Este apartado ha sido eliminado debido a la ampliación del artículo 16 y la nueva creación del artículo 16*bis* que detallan cuáles son, específicamente, las asistencias técnicas y operativas que los equipos de apoyo al asilo o los expertos de la reserva de intervención en materia de asilo pueden prestar al Estado miembro solicitante de estas asistencias. De este modo, el apartado segundo de la propuesta de 2016, queda sustituido por el apartado sexto de la nueva redacción que, básicamente, nos remite a las funciones al artículo 16 y apartado segundo 16*bis*.

-En cuanto a los otros apartados añadidos en la nueva propuesta de Reglamento, se regula el procedimiento de solicitud por un Estado miembro de un equipo de apoyo, en el que, la Comisión Europea asume un papel muy importante, ya que es la receptora de la solicitud de refuerzo y de la evaluación de necesidades. Será esta Institución quién deberá coordinar las condiciones de cooperación para el despliegue de equipos técnicos entre Estado miembro solicitante, la Agencia, a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la Europol, así como a todas las agencias pertinentes de la Unión, en especial, aquéllas vinculadas con el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Sin embargo, habida cuenta del objetivo de la Comisión plasmado en el artículo 21 de la propuesta de Reglamento, P. Niedermüller, en sus enmiendas 60 a 70, opta por

una redacción nueva del artículo 21 que no es más que la redacción del artículo 19 del Reglamento (UE) 2016/1624, pero adaptado a la organización funcional de la Agencia. Así pues, para el eurodiputado húngaro la sinergia de los procedimientos de protección internacional con la cooperación entre la Agencia de Asilo y la Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas tendrá mayores resultados con una regulación normativa conjunta, acomodada a las funciones de cada Agencia.

En esta línea se pronuncia C. Soler García, pues el Reglamento 2016/1624 refuerza la asistencia técnica y operativa que venía prestando FRONTEX en los puntos críticos en coordinación con la EASO, para una rápida identificación, registro y toma de huellas dactilares de nacionales de terceros países. Tal es así que, el propio Reglamento, en su artículo 18.1 prevé que cuando un Estado se encuentre ante un reto migratorio desproporcionado y solicite el refuerzo técnico y operativo, dicha solicitud de refuerzo deberá presentarse ante la Agencia de la GEFC, la EASO y Europol evaluará las necesidades. Además, el mismo precepto normativo en su apartado 4.b) vuelve a mencionar la coordinación entre ambas, pues toda información dada por la GEFC a los migrantes que deseen solicitar la protección internacional, deberá ser enviada a la EASO para la puesta en su conocimiento por un posible futuro procedimiento de asilo<sup>51</sup>.

## **7. LA REFORMA ORGANIZATIVA DE LA AGENCIA: LA DESIGNACIÓN DEL DIRECTOR EJECUTIVO ADJUNTO (ARTÍCULO 47)**

En lo tocante al ámbito organizativo de la Agencia, la propuesta de reforma de 2018 contiene dos pinceladas en relación con la designación del cargo de Director Ejecutivo Adjunto en su nueva redacción del artículo 47<sup>52</sup>, que introduce una pequeña

---

<sup>51</sup> Soler García, C., “Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 33, 2017, 1-44, pp. 13 a 15.

<sup>52</sup> COM (2018) 633 final. “Artículo 47. Director ejecutivo adjunto. 1. El director ejecutivo adjunto asistirá al director ejecutivo en la gestión de la Agencia y en el desempeño de sus funciones, contempladas en el artículo 46, apartado 5. En caso de ausencia o impedimento del director ejecutivo, este será sustituido por el director ejecutivo adjunto. 2. El director ejecutivo adjunto será designado por el Consejo de Administración, a partir de una lista de candidatos propuesta por la Comisión, tras un procedimiento de selección abierto y transparente. El director ejecutivo adjunto será nombrado sobre la base de sus méritos y de unas capacidades de administración y gestión de alto nivel, así como por su experiencia profesional de nivel superior en el ámbito de la migración y el asilo. El director ejecutivo la Comisión propondrá un mínimo de tres candidatos para el puesto de director ejecutivo adjunto. Las disposiciones del artículo 45, apartados 1, 4, 5, 7, 8 y 9, serán de aplicación al director ejecutivo adjunto”.

conexión de la Agencia con la Unión Europea, para visualizar la descentralización que existe entre la Agencia y las instituciones de la Unión Europea.

Las modificaciones introducidas por la nueva propuesta de Reglamento, en lo referente a la figura del Director ejecutivo adjunto, son los siguientes:

1) La vía para proponer al Director ejecutivo adjunto. La anterior redacción del artículo 47 dejaba en manos de la Agencia la elección del director ejecutivo adjunto, ya que era el director ejecutivo de la propia Agencia quien proponía al candidato para ostentar el puesto de director ejecutivo adjunto para ser, posteriormente, designado por el Consejo de Administración.

Con la nueva redacción introducida se sigue garantizando una *designación* basada en los méritos y capacidades individuales del candidato e independiente de la Agencia. Tal y como queda regulado para la elección del director ejecutivo (art. 45.2), será la Comisión Europea quien presentará una lista con candidatos que ostenten las cualidades necesarias para el puesto y con experiencia profesional suficiente para desarrollar las funciones del director ejecutivo. La diferencia entre la elección del director ejecutivo y del director ejecutivo adjunto se basa en que, de la lista presentada por los miembros de la Comisión Europea, el director ejecutivo de la Comisión elegirá, al menos, tres candidatos para ostentar el puesto, y de entre ellos tres, el *Consejo de Administración*, designará el elegido.

2) No podrá prorrogarse el mandato del Director Ejecutivo Adjunto ni se podrá cesar en sus funciones. Ello estaba regulado en propuesta de Reglamento de 2016, al aplicársele al director ejecutivo adjunto la regulación sobre la prórroga del art. 45.6, referente al director ejecutivo.

3) Ya no le será aplicable al director adjunto el art. 45 en su integridad, que regula el nombramiento del director ejecutivo. Se elimina el apartado 2 de dicho artículo, que regula el proceso de elección y nombramiento mencionado en el punto 1), el apartado 3, que concierne también al nombramiento del director ejecutivo adjunto, y el apartado 6 que regula la prórroga del director ejecutivo, puesto que la prórroga del mandato del director ejecutivo adjunto ha quedado también eliminada.

En suma, tal y como Péter Niedermüller, la nueva propuesta de Reglamento busca la colaboración de la Agencia con la Unión Europea mediante la elección de un director ejecutivo adjunto propuesto por los miembros de la Comisión Europea, y no

por la propia persona al mando de la propia Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>53</sup>, que ponía a la Agencia en una posición aislada para con la Unión Europea.

## 8. EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La Comisión Europea adoptó en 2010 una estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea<sup>54</sup> en la que se informaba que la Carta era jurídicamente vinculante<sup>55</sup>, tras la entrada en vigor del TUE, y que la Unión Europea iba a adherirse al nuevo texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que daba a la Unión una prioridad en la defensa de los derechos fundamentales. La Carta debe de ser aplicada por todas las instituciones de la UE para crear un espacio de seguridad, libertad y justicia. En el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, lo que está vinculado al derecho fundamental de asilo, también recogido en el artículo 3 del mismo.

En la actualidad, la regulación de los derechos fundamentales en la normativa vigente del SECA es bastante escasa. El SECA desempeña un rol importante en el respeto a los derechos fundamentales de la Carta, puesto que los Reglamentos y Directivas que desarrollan esta materia no son más que normas limitativas de un derecho fundamental, como es el derecho a la tramitación de la protección internacional. Por ello, en las propuestas legislativas para reformar el SECA presentadas en el año 2016 por el Presidente de la Comisión, Juncker, se infiere más en el respeto de los derechos fundamentales.

---

<sup>53</sup> P. Niedermüller, “*Exposición de motivos*” sobre el proyecto de mandato actualizado sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 2016/0131(COD) – (COM(2018)0633 final), p. 6: “En junio de 2017, los legisladores acordaron desviarse del enfoque común con respecto a las agencias descentralizadas de la Unión para nombrar al director ejecutivo adjunto y decidieron ajustarse al mismo planteamiento que se empleó para las negociaciones sobre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en 2016.”

<sup>54</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión, Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, COM (2010) 573 final, de 19 de octubre de 2010.

<sup>55</sup> COM (2010) 573 final. Nota al pie de página 1. Artículo 6.1 del TUE. Además, el artículo 6.3 del TUE recuerda que los derechos fundamentales, tal como los recoge el Convenio Europeo de Derechos Humanos y como se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

El Reglamento de la GEFC, el primer y único de las propuestas legislativas que ha entrado en vigor, introdujo como novedad en su artículo 34<sup>56</sup> la protección de los derechos fundamentales de conformidad con la Carta, protegiendo el principio de *no devolución*, los derechos del menor<sup>57</sup> y derechos de personas especialmente vulnerables. Sin embargo, este Reglamento sí contiene una verdadera regulación que garantice el respeto de los derechos fundamentales en el desarrollo de sus tareas (art. 34), ya que la Guardia dispone de medios humanos que garanticen el respeto de estos derechos a través de la acción directa del Agente de Derechos Fundamentales y del Foro Consultivo<sup>58</sup>.

Por ello, las propuestas de Reglamento por las que se deroga el Reglamento EASO están muy vinculadas con el Reglamento de la GEFC, que le sirve de apoyo para coordinar las tareas que desarrollará la Agencia con aquélla. Además, la Comisión Europea, el pasado diciembre de 2018 informó que la futura Agencia trabajará conjuntamente con la GEFC en el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de migración y, en particular, en los puntos críticos (*hostposts*) y en los centros controlados, alcanzando un apoyo integrado en materia de fronteras, asilo y retorno<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> El artículo 34 del Reglamento 2016/1624 titulado “Protección de los derechos fundamentales y estrategia de derechos fundamentales” garantiza la protección de los derechos fundamentales a través de la Guardia en todas las tareas que se le asignan a la misma en el Reglamento, de conformidad con la Carta y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo 1967, y con el principio de no devolución. La FRA presentará una estrategia de derechos fundamentales anualmente, en la cual se incluirán mecanismos eficaces que supervisen el respeto de los derechos fundamentales. La Guardia, además, garantizará que no se desembarque, no se fuerce a entrar o no se traslade a un nacional de tercer país si se está vulnerando el principio de no devolución.

Para llevar a cabo todas las funciones, la GEFC tendrá en cuenta las necesidades especiales de los niños, los menores no acompañados, las personas con discapacidad, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieren asistencia médica, las personas que requieren protección internacional, las personas en peligro en el mar y cualquier otra persona en una situación especialmente vulnerable. Además, en las operaciones de la Guardia, se prestará especial atención al derecho de los niños, respetando el interés superior del menor.

Por último, en el desarrollo de sus tareas, la Guardia deberá aplicar lo que en los informes del Foro Consultivo se recoja.

<sup>57</sup> El derecho del menor de edad cobra importancia en la renovación del SECA, pues según UNICEF, entre enero y septiembre de 2018, llegaron a Europa alrededor de 19.500 menores. Esta información se puede consultar en: <https://www.unicef.es/causas/emergencias/refugiados-migrantes-europa>.

<sup>58</sup> En palabras de C. Soler: “El Foro Consultivo es un organismo independiente encargado de asesorar al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración en todas las cuestiones relativas a los derechos fundamentales. [...] El Agente de Derechos Fundamentales es designado por el Consejo de Administración y es el encargado de contribuir a la estrategia de derechos fundamentales, así como su supervisión y promoción.”. Soler García, C., “Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

<sup>59</sup> Oficina de publicaciones de la Comisión Europea, 12 de septiembre de 2018, consultable en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_es.pdf). Cabe señalar que el Reglamento de la EASO, actualmente en vigor, únicamente se menciona en el Considerando (11) que la elaboración del mismo respeta los derechos fundamentales, sin mencionar nada más acerca de ello a lo largo del Reglamento.

Sin embargo, mayor hincapié se ha hecho en las propuestas de Reglamento de la Agencia de Asilo de 2016<sup>60</sup> y 2018. En ellas se recuerda el respeto a los derechos fundamentales y menciona, en particular, algunos de los que se encuentran consagrados en la Carta: el derecho al asilo (artículo 18), la protección contra la devolución (artículo 19), el respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), la protección de los datos personales (artículo 8) y la tutela judicial efectiva (artículo 47). La propuesta también tiene en cuenta los derechos del niño y las necesidades especiales de personas vulnerables (artículos 24 a 26 de la Carta)<sup>61</sup>. En particular, la propuesta de 2018, en los artículos 16.2, 16.4 y 21.7, garantiza el respeto a los derechos fundamentales anteriormente citados, ahora directamente a través de la asistencia técnica y operativa que la Agencia ofrece a los nacionales de terceros países recién llegados al territorio de la Unión Europea.

- Respeto de la vida privada y familiar (art. 7)

La UE sigue ofreciendo obstáculos para acceder a su territorio de manera legal a aquellas personas que necesitan protección internacional<sup>62</sup>. Ello, sumado a las innumerables personas que desean entrar en territorio de la Unión, intensifica el tráfico ilegal de inmigrantes controlada por las mafias en los puntos de costa de salida hacia el territorio europeo. Esta situación afecta en especial a las mujeres, a los niños y a las personas vulnerables. En el año 2016 hubo avances en el reasentamiento, aunque no en lo que a la agrupación familiar se refiere<sup>63</sup>. Los Estados miembros siguen vulnerando el *principio de solidaridad* que rige en el reparto de cargas entre los Estados de la UE. En los dictámenes de la FRA, se aconseja que para combatir la migración irregular, los Estados miembros deberían responsabilizarse sobre el reasentamiento y otros mecanismos que aseguren la entrada legal a la UE, pues es necesario prevenir la entrada

---

<sup>60</sup> En la propuesta del año 2016 se alude en algunos preceptos normativos a los derechos fundamentales. En el artículo 7 (formación) se exige que la formación sobre la materia de asilo que la Agencia proporcione a su propio personal y al personal de un Estado Miembro debe contener cuestiones relativas al los derechos fundamentales y, en particular, los recogidos en la Carta. En segundo lugar, el artículo 13 (mecanismo de supervisión y evaluación de los sistemas de acogida y asilo) establece que Agencia y la Comisión supervisarán la aplicación del SECA con el respeto de los derechos fundamentales. Y por último, mediante el artículo 35 (cooperación con terceros países) la Agencia facilitará la cooperación entre los Estados miembros y terceros países en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales y en cooperación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Estos preceptos normativos no han sido modificados por la propuesta de 2018.

<sup>61</sup> Véase el apartado 3. Consulta de las partes interesadas; apartado 3. Resultados de las evaluaciones ex post, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto de la Propuesta de Reglamento de 2016 y Propuesta de Reglamento de 2018, respectivamente.

<sup>62</sup> Informe sobre los derechos fundamentales 2016, Dictámenes de la FRA, 2016, p. 2.

<sup>63</sup> Informe sobre los derechos fundamentales 2016, Dictámenes de la FRA, 2017, p. 14.

irregular de aquellos que deseen reunirse con su familia ejerciendo el derecho fundamental de la Carta. En segundo lugar, la Agencia de los derechos fundamentales considera que los Estados miembros deberían abstenerse a adoptar la legislación nacional que obstaculice, impida o demore la reagrupación familiar de las personas a quien se les concede la protección internacional. Y, por último, apoya a la UE a entablar acciones legales para la correcta aplicación de los derechos consagrados en la Carta. Ello podría conseguirse agilizando la adopción de la propuesta de la *Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar* y agilizando los procedimientos para la adopción de una *Ley Europea de Accesibilidad general*<sup>64</sup>.

- Protección de los datos personales (art. 8)

Como indica la FRA en su Informe de 2016, los atentados terroristas en las oficinas de *Charlie Hebdo* y en diversos emplazamientos por todo París el pasado noviembre de 2015, intensificaron los llamamientos para mejorar los recursos de las autoridades policiales<sup>65</sup>. Fue así como se debatió sobre las capacidades de los servicios de inteligencia y la salvaguarda de los datos personales, que dieron lugar a la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información<sup>66</sup> y el Reglamento de Protección de Datos<sup>67</sup>.

En el año 2016, el Parlamento Europeo solicitó a la FRA la realización de un análisis sobre el derecho fundamental de protección de datos personales. El Informe de la FRA del año 2016 vincula el derecho a una tutela efectiva con la protección de datos personales y con el respeto a la vida privada y familiar. Tanto el TJUE como el TEDH proporcionan directrices sobre cómo proteger esos derechos a través de salvaguardas jurídicas cuando los servicios de inteligencia procesan datos personales con fines de interés público. Estas salvaguardas incluyen: la garantía procesal de la proporcionalidad y necesidad de una medida; la garantía de mecanismos de reparación efectivos; y normas sobre la aportación de pruebas para determinar si una persona está sometida o no a vigilancia.

---

<sup>64</sup> Informe sobre los derechos fundamentales 2016, Dictámenes de la FRA, 2018, dictamen 1.1, p. 3.

<sup>65</sup> Informe sobre los derechos fundamentales 2016, Dictámenes de la FRA, 2016, p. 14.

<sup>66</sup> Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

<sup>67</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de la protección de datos).

Los Estados miembros deberán evaluar sus recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo las operaciones de procesamiento de datos personales que se han de realizar a la vista de las facultades y competencias establecidas en el Reglamento General de Protección de Datos. Concluye la FRA que las autoridades de protección de datos deberán prestar especial atención a los niños y a las personas de avanzada edad, ciudadanos de la UE, para garantizar el mismo conocimiento de los derechos de privacidad y protección de datos, y así reducir la vulneración causada por el analfabetismo digital.

- El derecho al asilo (art. 18)

Ante una ausencia de regulación europea en materia de control de fronteras, migración y asilo en los Tratados constitutivos, los Estados miembros regularon de manera diferente situaciones idénticas. Por ello, ya en 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo se pronunció sobre la necesidad de armonizar las políticas nacionales de asilo. Más tarde, la Carta, inspirándose en los derechos de las constituciones nacionales y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, consagró en su artículo 18 el derecho fundamental al asilo<sup>68</sup>:

*“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.*

Por su parte, el artículo 63 del TFUE<sup>69</sup> dispone que el Consejo adoptará medidas generales en materia de asilo, refugiados y personas desplazadas. En cuanto a las

---

<sup>68</sup> Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea (2000/C) 363/01), de 18 de diciembre de 2002.

<sup>69</sup> Según el artículo 63 del TFUE: “El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam: 1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos: a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país; b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; C 325/58 Diario Oficial de las Comunidades Europeas 24.12.2002 ES; c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países; d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado; 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos: a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que



medidas relativas al asilo, se establecen: criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable, que posteriormente se regularía en el Reglamento (UE) N° 604/2013<sup>70</sup>, más conocido como “Dublín III”; normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; y, normas mínimas para los procedimientos dirigidos a la concesión del estatuto de refugiado.

El derecho de asilo está íntimamente ligado con el principio de no devolución y la prohibición de expulsiones colectivas, por lo que deben reforzarse ciertos aspectos para poder afrontar nuevas situaciones, como por ejemplo la instalación de vallas, el rescate en el mar Mediterráneo y la cooperación con países terceros en materia de gestión fronteriza.

Por otro lado, hablamos del derecho a que todos los demandantes puedan solicitar el asilo respetando las garantías y los derechos fundamentales. Sin embargo, ¿qué ocurre con los solicitantes de protección internacional mientras ésta se tramita? A los solicitantes de asilo se les deberá proporcionar un nivel de vida adecuado durante todo el tiempo de tramitación de su solicitud<sup>71</sup>. La Directiva 2013/33/UE sobre las

---

no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional; b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida; 3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales; 4) medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.

Las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales.

Las medidas que deban adoptarse con arreglo a la letra b) del punto 2, a la letra a) del punto 3 y al punto 4 no estarán sometidas al plazo de cinco años mencionado.

<sup>70</sup> Reglamento (UE) n°. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>71</sup> Actualmente en España, existen programas de 3 a 6 meses de duración en los que se acoge y se integra al nacional de tercer país desembarcado en nuestro territorio. Cuando un migrante llega a territorio Español, el Estado está en la obligación de proporcionar primera asistencia sanitaria, alimento y habitación. A través de dispositivos de acogida del CEAR y otras ONG's o entidades, como por ejemplo, Cruz Roja, se distribuye al migrante en un proyecto de acogida (de duración máxima de 3 meses). Pasados los 3 meses, si se ha solicitado la protección internacional, el demandante pasará a otro proyecto de integración (6 meses) en el que se les ayuda con el idioma y con la cultura española. Por último, el último proyecto de autonomía (6 meses), les proporciona medios para poder acceder a la vida laboral.

Estos proyectos de máximo 15 meses, suelen alargarse algunos meses más, debido a la insuficiencia de medios que tiene España para alojar a todos los migrantes llegados a nuestro país, a pesar de que muchos de ellos parten a otros países de la Unión Europea. Además, la media en España para obtener una resolución de la solicitud de protección internacional está actualmente en 2 años y medio o 3, lo que conlleva a que muchos migrantes viajen a otros países en busca de mejor fortuna. Para más información, consultar: <https://www.cear.es/persona-refugiada/proceso-de-asilo/>

“condiciones de acogida” determina que el Estado miembro deberá hacerse cargo del migrante una vez haya solicitado el asilo. Sin embargo, el colapso administrativo en esta materia es tal que la aplicación de la Directiva conllevaría la vulneración de derechos fundamentales que se sitúan por encima de aquélla. Por este motivo, los Estados miembros aplican las normas internacionales sobre derechos humanos y en materia de refugiados y otorgan la protección a cualquier persona desde el momento en que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado<sup>72</sup>.

- Principio de no devolución (*non refoulement*). Vulneración del artículo 19 de la Carta:

Es conocida la práctica ilegal de devoluciones en caliente que se ha llevado a cabo principalmente por Grecia, Italia y España. España, el 3 de octubre del 2017 fue condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por la devolución en caliente en Melilla de dos inmigrantes, que fueron entregados a las autoridades marroquíes<sup>73</sup>. Así, como indica la FRA en el “*Informe sobre los derechos fundamentales de 2018*”, se destaca la importancia de los sistemas de control de retorno forzoso, para que el retorno se lleve a cabo con el respeto de los derechos fundamentales, pues, un procedimiento de retorno puede conllevar riesgos para los derechos fundamentales como el derecho a la vida, la prohibición de tortura y tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad, el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de no devolución.

- El derecho a una tutela judicial efectiva (art. 47)

Este derecho fundamental requiere una convergencia de la normativa europea en materia de asilo. Como ya se ha apuntado a lo largo de este trabajo, la normativa que aplica cada Estado miembro en un procedimiento de protección internacional diverge de tal manera que da lugar a resoluciones muy dispares ante casos esencialmente idénticos. La tutela judicial efectiva se garantiza con un procedimiento que respete las garantías de toda persona de obtener una resolución fundada en derecho y ofrezcan seguridad jurídica. Las resoluciones que dictan los Estados miembros están especialmente

---

<sup>72</sup> *Informe sobre los derechos fundamentales 2016*, Dictámenes de la FRA, 2016, p. 3.

<sup>73</sup> Sentencia del TEDH, de 3 de octubre de 2017, asunto *N.D. y N.T. c. España*. Consultar en: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/10/TEDH-STC.pdf>. No obstante, esta sentencia ha sido objeto de apelación ante la Gran Sala, que todavía no ha respondido.

vinculadas a los informes del *país de origen*, que consideran el mismo como seguro o peligroso, y con base en ellos, denegarán o concederán la protección internacional.

Por otro lado, está el derecho a un recurso efectivo para acceder a un tribunal de justicia. En este ámbito procesal, el derecho a obtener un recurso efectivo, ofrece a las personas una resolución pronunciada por un tribunal, para el caso en que otra autoridad aplique el Derecho de la Unión de manera errónea. Este derecho de acceso a los tribunales de justicia debe concederse, incluso, a aquellos que no disponen de medios económicos para poder sufragar los gastos del proceso<sup>74</sup>.

○ Por último, cabe hablar de otros derechos fundamentales recogidos en la Carta, que no son propios con la propuesta de Reglamento de 2016 ni de 2018, pero que, sin embargo, inevitablemente están vinculados con los derechos consagrados en las propuestas. Es el caso del derecho fundamental a la prohibición de tortura y tratos inhumanos o degradantes (artículo 4). En efecto, la protección efectiva de la dignidad humana permanece como una cuestión muy preocupante en materia de asilo<sup>75</sup>. Durante el pasado año 2017 y durante este año 2018, la Agencia Frontex+ ha adecuado mecanismos para asegurar el respeto a la prohibición de la tortura. A modo de ejemplo, el TJUE en la Sentencia *C. K., H. F. y A.S. (menor de edad) c. República de Eslovenia*, asunto C-578/16<sup>76</sup>, fija cómo debe interpretarse el artículo 4 de la Carta para el caso en que demandante de protección internacional no pueda ser trasladado al Estado responsable del examen de su solicitud por grave enfermedad.

---

<sup>74</sup> Commission européenne, *Raport annuel 2017 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2018. 1-101, p.74.

<sup>75</sup> *Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2017) y la política de la Unión Europea al respecto (2018/2098(INI))*, de 12 de diciembre de 2018.

<sup>76</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 16 de febrero de 2017 (petición de decisión prejudicial planteada por el Vrhovno sodišče Republike Slovenije – Eslovenia) — *C. K., H. F., A.S./Republika Slovenija*. Esta cuestión prejudicial fue planteada por los demandantes sobre cómo se debía interpretar la “cláusula discrecional” del artículo 17.1 del Reglamento Dublín III, no pertenece exclusivamente al ámbito del Derecho nacional, sino que se trata de una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, en virtud del artículo 267 TFUE. En segundo lugar, se acudió ante el TJUE para resolver si un Estado miembro puede examinar una solicitud de protección internacional aun cuando este examen no le incumba. Pues en este caso, el demandante, que se encontraba en un Estado distinto al Estado responsable de examinar su solicitud, padecía una enfermedad cuyo traslado implicaría un peligro real y cierto e irremediable. Y, en su virtud, el TJUE entiende que el traslado en ese estado de salud implicaría un trato inhumano y degradante. En suma, en vistas a la interpretación que el TJUE del artículo 4 de la Carta, se concluye que la Unión Europea debe desviar el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional si existe un riesgo de tratos inhumanos o degradantes debido a que el solicitante que se encuentra en un estado de salud muy débil.

También *Human Rights Watch* denunció el pasado mes de diciembre de 2018 la violencia que está siendo ejercida por la policía griega a los migrantes procedentes del África Subsahariana y solicitantes de asilo que intentaron cruzar la frontera terrestre con Turquía<sup>77</sup>.

Apunta el Informe de la FRA de 2018 que los Estados miembros deberán reforzar las medidas preventivas para reducir el riesgo de que agentes de policía y de la guardia de fronteras incurran en comportamientos abusivos en las fronteras. Si hay informes de malos tratos, deberá investigarse de forma efectiva y los autores deben ser puestos a disposición judicial<sup>78</sup>. Sin embargo, las políticas en contra de la migración de algunos Estados miembros no permiten que estos comportamientos sean sacados a la luz, pues son ellos mismos quienes ejercen represión contra la defensores de los derechos humanos<sup>79</sup>.

## 9. CONCLUSIONES

La idea de crear un Sistema Europeo Común de Asilo parte de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, si bien, tras 20 años desde que fraguara la idea de crear una política común de asilo a escala de la UE, ha sido la crisis migratoria de 2015 la que ha puesto de manifiesto las deficiencias del SECA en la gestión común del asilo y la protección internacional. Por ese motivo, la Comisión Europea promovió en 2015 una profunda reforma del SECA presentando, un año después, siete propuestas legislativas que reforzaban la normativa europea en materia de asilo.

Entre esas iniciativas se pretendió crear una auténtica “Agencia Europea de Asilo”, dando lugar a una nueva propuesta que deroga el Reglamento (UE) n.º

---

<sup>77</sup> Periódico *La Vanguardia*, publicación de 18 de diciembre de 2018. Se puede consultar en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181218/453637981767/human-rights-watch-denuncia-maltrato-migrantes-frontera-grecia-turquia.html>

<sup>78</sup> Véase la página 14 del Informe sobre los derechos fundamentales de 2018.

<sup>79</sup> Irídia, Centre per a la Defensa Dels Drets Humans, *La frontera sur, Hacia el restablecimiento de la legalidad en la Frontera Sur*, abril 2017, 1-80, pp. 63 y 64. Sostiene este centro que, no solo se producen diariamente violaciones institucionales que sufren las personas migrantes, sino que también hay una alta represión policial a activistas defensores de los derechos humanos. En Ceuta y Melilla ha sido denunciadas, en numerosas ocasiones, la dificultad de defender los derechos humanos de los migrantes que desean cruzar la frontera Marruecos-España. Esta fundación de defensa de derechos los migrantes ha sido multada en varias ocasiones por organizar actos pacíficos en defensa de los derechos fundamentales. En varias ocasiones las multas de 1.500€ han ido acompañadas de retenciones en las dependencias policiales de periodistas que intentan documentar la situación que se vive en la valla de Melilla. Este Informe puede consultarse en: [https://www.ara.cat/2017/04/19/frontera\\_sud\\_7.pdf?hash=a81029d08a53b492628a5d1fbffaedee7def1b73](https://www.ara.cat/2017/04/19/frontera_sud_7.pdf?hash=a81029d08a53b492628a5d1fbffaedee7def1b73)

439/2010. A pesar del gran esfuerzo y avance que supuso esta propuesta en lo que concierne a la EASO, la misma se mostraba algo escasa en las competencias de asistencia técnica y operativa que prestaría la futura Agencia. Por ello, en septiembre de 2018, se presentó una nueva propuesta reforzada de la Agencia Europea de Asilo. En estas conclusiones se hace una valoración provisional – ya que la propuesta se encuentra a expensas de la aprobación de los Estados miembros en relación con la eficacia de la misma –, de los aspectos positivos y negativos que presentan los cuatro artículos reformados, cuyo objetivo es fomentar una mayor colaboración entre la Agencia con otras Agencias e instituciones, y ampliar y reforzar las tareas de asistencia técnica y operativa que la misma podrá prestar.

En primer lugar, el artículo 16 otorga a Estados miembros la posibilidad de que ellos mismos soliciten la asistencia técnica y operativa a la propia Agencia en diversas situaciones. Este precepto aumenta considerablemente las tareas que podrá organizar y coordinar la Agencia, siempre que haya una solicitud de un Estado miembro que las necesite, todo ello con cargo a su presupuesto. Sin embargo, pese a que la redacción de este precepto resulta técnicamente mejor acabada, falta claridad respecto a la implicación real de la Agencia en las tareas encomendadas.

En segundo lugar, el nuevo el artículo 16*bis* contiene una modificación muy positiva que, a su vez, puede crear inconvenientes. Si bien es sabido, dado que el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas es el único que se ha aprobado hasta la fecha, este nuevo artículo le da a la propuesta una visión de coordinación de la misma con el Reglamento GEFC, el Reglamento Eurodac y el Reglamento Dublín. No obstante, la referencia a unas propuestas legislativas todavía pendientes de aprobación cuestiona la practicidad de este precepto.

En tercer lugar, la redacción del artículo 21 resulta acertada, pues la coordinación de la Agencia con la GEFC proporciona el enfoque práctico necesario basado en la idea prioritaria de cooperación y solidaridad de todas las Agencias pertenecientes al ELSJ. Quizás podría haberse enfocado este artículo bajo la misma estructura del artículo 19 del Reglamento GEFC.

En cuarto lugar, el artículo 47 de la propuesta pretende fomentar una mayor colaboración entre la Agencia y la Comisión Europea. Ello constituirá una ventaja a la hora de que la Agencia y la Comisión tengan que gestionar conjuntamente las tareas de asistencia técnica y operativa y la coordinación de los equipos de apoyo a la gestión de migración.

Una vez valoradas las modificaciones introducidas por la propuesta de 2018, entendemos que la reforma del SECA tendrá siempre un punto débil mientras no se elimine la referencia a la “solicitud de Estado miembro”, que condiciona su operatividad. Hasta ahora, la realidad pone de relieve que los Estados miembros son reacios para solicitar asistencia a la EASO, lo que conlleva a una aplicación deficiente de las normas europeas en materia de asilo, ya sea desde el registro de nacionales de terceros Estados hasta la concesión o denegación de protección internacional. Ante situaciones desproporcionadas, algunos Estados miembros no han dispuesto de los medios necesarios para llevar a cabo un procedimiento de acogida, permanencia y examen de solicitudes (Grecia o Italia), con todas las garantías debidas y con el respeto de los derechos fundamentales previstos en la Carta. Por tanto, no sería útil reforzar la propuesta de Reglamento mejorando la asistencia técnica y operativa, si al mismo tiempo se otorga a los Estados miembros la decisión última de que la Agencia pueda intervenir en la gestión procedimental las solicitudes de protección internacional, puesto que subyace una idea de debilidad e incapacidad del Estado miembro que solicita ayuda a la actual EASO. Cuando un Estado miembro presta asistencia sin disponer de los medios técnicos, humanos ni económicos se puede crear una desestabilización del país, lo que supone un peligro en el respeto de los derechos fundamentales, pues una situación incontrolable sin instrumentos necesarios para hacerle frente no puede garantizar que se aplique un proceso con todas las garantías exigidas. Y, es que, con la intervención de la futura Agencia, se garantizará que los Estados miembros sigan un procedimiento común uniforme. Los informes del país tercero de origen son decisivos a la hora de otorgar a un nacional de un tercer país la protección internacional, y, actualmente, como no hay una regulación uniforme europea, sino cada Estado aplica el procedimiento de protección internacional conforme a la información nacional, la concesión del asilo es muy aleatoria.

La solidaridad y responsabilidad, *conceptos jurídicos* en la Unión que se articulan en la propuesta de Reglamento de Asilo, deben ser la primera motivación de los Estados a la hora de tramitar la solicitud de protección internacional. Las decisiones de reubicación, quizás demasiado optimistas para la situación actual de la UE, deben llevarse a cabo mediante un reparto responsable y solidario de cargas (artículo 78 del TFUE), debiendo ser aplicadas y aceptadas por todos los Estados de la UE, sin desvinculaciones. Por ello, la reforma del SECA debería acompañarse con medidas paralelas en relación con el espacio *Schengen*, cuyo cierre en cadena desde 2015

cuestiona el espíritu de este Tratado, en detrimento de la libre circulación de personas en el territorio de los Estados pertenecientes a este espacio sin fronteras interiores, y cuestiona notablemente la solidaridad y responsabilidad compartida de los Estados miembros en relación con la gestión de la política común de asilo.

En suma, sería deseable que la nueva presidencia de la Comisión Europea (en mayo de 2019) continúe con la misma convicción por consolidar el SECA y, a tal fin, siga promoviendo la aprobación de esta propuesta que pretende crear una Agencia de Asilo reforzada en este año 2019, y así conseguir el objetivo de eliminar las disparidades procedimentales que existen desde que en Ámsterdam se plantearan los cimientos de un Sistema Europeo Común de Asilo.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

- BECERRIL ATIENZA, B., PAREJO GÁMIR, J.A., y Sánchez Alonso, B. *Migración y Asilo: nuevos retos y oportunidades para Europa*, (Eds.) Navarra, 2016, Ed. Cizur Menor.
- C. SOLER GARCÍA, “Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional, *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2017.
- CCBE, Consejo de la Abogacía Europea, “Comentarios de CCBE sobre el proyecto de Reglamento presentado el 13 de julio de 2016 por la Comisión Europea por el que se establece un procedimiento común de asilo y por el que se deroga la Directiva 2013/32/UE relativa a los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, 23 de febrero de 2017, disponible en <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2018/02/7.-Comentarios-de-CCBE-sobre-el-proyecto-de-Reglamento-presentado-el-13-de-julio-de-2016-por-la-Comision-Europea-por-el-que-se-establece-un-procedimiento-comun-de-asilo.pdf>
- CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*, 2017, Madrid, disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

- COMISIÓN EUROPEA- Ficha de información “État de l’Union 2018: Une Agence de l’Union européenne pour l’asile renforcée – Questions et réponses”, 12 septembre de 2018, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-5714\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5714_fr.htm)
- D. T. KAHALA CARRILLO, *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria*, Santiago de Compostela, 2017, Ed. Andavira.
- EASO, (2016), *Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*, disponible en: [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja\\_es.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf)
- EUROSTAT 44/2016, 4 de marzo, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
- EUROSTAT, *Chiffres clés sur l’Europe*, 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7957188/KS-EI-16-001-FR-N.pdf/da7166c9-5967-4b0d-9228-4d34ee8fd4ec>
- EUROSTAT, *Chiffres clés sur l’Europe*, 2018, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9376693/KS-EI-18-101-FR-N.pdf/29b27e18-c1b3-45b2-bc40-ae96ea6b80d1>
- FRA, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Informe sobre los derechos fundamentales 2016”, 2016.
- FRA, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Informe sobre los derechos fundamentales 2017”, 2017.
- FRA, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Informe sobre los derechos fundamentales 2018”, 2018.
- IRÍDIA, Centre per a la Defensa Dels Drets Humans, *La frontera sur, Hacia el restablecimiento de la legalidad en la Frontera Sur*, abril 2017.
- LA VANGUARDIA, “La policía griega acusada de maltrato a los migrantes que intentan entrar desde Turquía”, 18 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181218/453637981767/human-rights-watch-denuncia-maltrato-migrantes-frontera-grecia-turquia.html>
- Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, *El Derecho de Asilo en la Unión Europea. En aras de un complejo equilibrio*, 2016, Ed. Ratio Legis.



## DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2000.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión. *Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de Derechos Fundamentales por la Unión Europea, de 19 de octubre de 2010*, COM(2010) 573 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:dh0004&from=ES>

Comisión Europea (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración*, COM(2015) 240 final, disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-240-ES-F1-1.PDF>

Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Primer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agencia Europea de Migración*, COM(2016) 700 final, disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-700-F1-ES-MAIN.PDF>

Comisión Europea (2017). *Comunicación de la Comisión, Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, COM (2010) 573 final, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0573/\\_com\\_com\(2010\)0573\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0573/_com_com(2010)0573_es.pdf)

Comisión Europea (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe de 2016 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, COM(2017) 239 final, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-239-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Comisión Europea (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y al Consejo, La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la agencia europea de migración*, COM(2018) 798 final, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e4f17910-fc7a-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e4f17910-fc7a-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF)

Comisión Europea. Comunicado de prensa (2016). *Completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana*.

Consejo de la Unión Europea - Comunicado de prensa (2017). *Agencia de Asilo de la UE: la Presidencia y el Parlamento Europeo alcanzan un amplio acuerdo político*, 431/17, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/pdf>

Comisión Europea. Comunicado de prensa (2017). *La Comisión Europea informa sobre la aplicación en la UE de la Carta de Derechos Fundamentales en 2017*.

Comisión Europea (2007). *Libro verde, hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*. COM(2007) 551 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0551:FIN:ES:PDF>

Consejo de la Unión Europea, nota 12826/18, de 4 de octubre de 2018, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12826-2018-INIT/en/pdf>

Consejo de la Unión Europea, nota 9934/17, de 2 de junio de 2017, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9934-2017-INIT/es/pdf>

Consejo Europeo, nota 9/18, de 28 de junio de 2018, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. Comunicado de prensa. *Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: El Consejo está preparado para entablar negociaciones sobre las normas de reconocimiento y protección*, 489/2017, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/>

Delegación permanente ante la UE, Departamento de asuntos exteriores (2018), *Estado de la Unión Europea: síntesis del discurso del Presidente de la Comisión Europea*, disponible en: [https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications\\_docs-file-547-estado-de-la-union-europea-sintesis-del-discurso-del-presidente-de-la-comision-europea-estrasburgo-12-de-septiembre-de-2018.pdf](https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-547-estado-de-la-union-europea-sintesis-del-discurso-del-presidente-de-la-comision-europea-estrasburgo-12-de-septiembre-de-2018.pdf)

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Parlamento Europeo (2018), *Enmiendas 1-71, Proyecto de informe actualizado*, Péter Niedermüller, 2016/0131 (COD), de 22 de noviembre de 2018.

Parlamento Europeo (2018), *Exposición de motivos sobre el proyecto de mandato actualizado sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el*

*Reglamento (UE) n.º 439/2010 2016/0131(COD)* – (COM(2018) 633 final), ponente Péter Niedermuüller.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. 2016/0131 (COD), de 4 de mayo de 2016.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. 2016/0131 (COD), de 12 de septiembre de 2018.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido, COM(2016) 270 final, disponible en:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

Reglamento (UE) n.º 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 836/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2017) y la política de la UE al respecto (2018/2098(INI)), disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0515+0+DOC+XML+V0//ES>

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 24 de diciembre de 2002.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957.

Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992.

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 16 de febrero de 2017 (petición de decisión prejudicial planteada por el Vrhovno sodišče Republike Slovenije — Eslovenia) — C. K., H. F., A. S./ Republika Slovenija.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Tercera), de 3 de octubre de 2017, Asunto N.D. y N.T. c. España.